

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
POLITIQUE FINANCIÈRE
DE LA ROUMANIE
DEPUIS 1914

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

présentée et soutenue le 14 avril 1923, à 2 heures

PAR

SAVEL RADULESCO

Président : M. H. TRUCHY, professeur.

Suffragants : { *MM. CH. RIST, professeur.*
B. NOGARO, professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1923

**La Politique Financière de la Roumanie
depuis 1914**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

OUVRAGES CITÉS

BROCHURES ET OUVRAGES GENERAUX.

- ALLIX. Traité élémentaire de science, de finances et de législation financière. Paris, 1921.
- BAUDIN. Le budget et le déficit. Paris, 1910.
- DECAMPS. Les changes étrangers. Paris, 1921.
- DECAMPS. La politique monétaire. (Problèmes financiers d'après guerre). Paris, 1922.
- ELIACHEF. Les finances de guerre de la Russie. Thèse. Paris, 1919.
- GRIGORESCO. La politique des Bons du Trésor pendant la guerre. Thèse. Paris, 1922.
- GUYOT-RAFFALOVICH. Inflation et déflation. Paris, 1922.
- HILLEL. Mouvement du change et politique de stabilisation. Thèse. Paris, 1919.
- HUART. Finances de guerre comparée. Paris, 1916.
- JÉZE. Le plan financier de l'Angleterre. Paris, 1916.
- JÉZE. Finances de guerre de la France. Paris, 1915-1918.
- JÉZE. Finances de guerre de l'Angleterre. Paris, 1915-1918.
- JÉZE. Cours de science et législation financière. Le budget. Paris, 1922.
- KEYNES. Conséquences économiques de la Paix. Paris, 1920.

KHERIAN. L'impôt comme facteur de la hausse des prix.
Thèse. Paris, 1922.

LAMBRINO. Finances de guerre. Thèse. Paris, 1913.

R. G. LEVY. Banque d'émission et trésors publics. Paris,
1911.

R. G. LEVY. La guerre et les finances (La guerre). Paris,
1915.

R. G. LEVY. La Roumanie économique. Paris, 1916.

LIESSE. Les finances et la guerre (La guerre), Paris, 1915.

MICHELSON. Le problème des finances publiques après la
guerre. Paris, 1919.

NOGARO. Pouvons-nous stabiliser les changes. Paris, 1920.

NOGARO. La stabilisation du change. Paris, 1922.

RAOUL PERET. Le problème budgétaire. (Problèmes finan-
ciers d'après guerre). Paris, 1922.

POMMIER. De la liquidation financière de la guerre.
Thèse. Paris, 1920.

RIESSER. Préparation et conduite financière de la guerre
(trad. Sayous). Paris, 1916.

RIST. L'Allemagne et le maintien de sa vie économique.
Problèmes politiques et finances de guerre). Paris,
1915.

RIST. Finances de guerre de l'Allemagne. Paris, 1921.

STOURM. Le budget. Paris, 1909.

TEILLARD. Les emprunts de guerre. Thèse. Montpellier,
1921.

TRUCHY. Cours d'économie politique. Paris, 1921.

VISSERING. Problèmes internationaux économiques et
financiers. Paris, 1920.

WAGNER. Traité de Science des finances. Paris.

NOTES ET ARTICLES GENERAUX

DECAMPS. Le problème international et la crise du change.

Journal des Economistes, avril 1920, p. 108.

DECAMPS. La crise du change et le commerce extérieur.

Journal des Economistes, mai 1921, p. 224.

JEZE. Examen de quelques théories sur les emprunts de guerre. *Revue de Science et de Législation financière*,

1918, p. 564.

JEZE. L'emprunt forcé. *Revue de Science et de Législation financière*, 1922, p. 105.

LIESSE. Le rôle des banques en temps de crise. *L'Economiste français*. 9 juillet 1921, p. 33.

TRUCHY. La politique financière de l'Angleterre depuis la guerre. *Journal des Economistes*. Novembre 1915,

p. 313.

BROCHURES ET OUVRAGES SUR LA ROUMANIE

ALEVRA. L'impôt extraordinaire sur le capital en Roumanie. Thèse. Paris, 1922.

ANGELESCO. La richesse nationale de la Roumanie. Bucarest, 1915 (texte roumain).

ASLAN. Les finances de la Roumanie de 1831-1905. Bucarest, 1905 (texte roumain).

ASLAN. Etude sur les monopoles en Roumanie. Bucarest, 1906 (texte roumain).

BAICOIANU. La Banque Nationale de Roumanie sous l'occupation allemande. Paris, 1921.

N. BASILESCO. La Roumanie dans la guerre et dans la paix. Paris, 1919.

- N. BASILESCO. La réforme agraire en Roumanie. Paris, 1919.
- A. BASILESCO. Le problème monétaire roumain. Thèse. Paris, 1920.
- BERINDEY. La situation économique et financière de la Roumanie sous l'occupation allemande. Thèse. Paris, 1921.
- A. BLANK. La crise économique en Roumanie. Bucarest, 1922 (texte roumain).
- L. BLANC. Essai sur la crise économique et financière en Roumanie. Thèse. Lausanne, 1921.
- BRAILEANU. Le problème financier. Bucarest, 1921 (texte roumain).
- CALINESCO. Le change roumain. Thèse. Paris, 1921.
- CARAMFIL. La Banque Nationale de Roumanie depuis ses origines jusqu'à nos jours. Thèse. Paris, 1922.
- COMNEN. La Roumanie en guerre. Paris, 1917.
- CREANGA. Etude critique sur les impôts et sur notre politique financière. Bucarest, 1909 (texte roumain).
- CREANGA. Les finances roumaines sous le régime de l'occupation allemande. Paris, 1919.
- CULOGLU. Les systèmes financiers de M. Titulesco. Bucarest, 1922 (texte roumain).
- DAMIAN. Les banques populaires en Roumanie. Thèse Paris, 1922.
- DANAILA. Le commerce extérieur de la Roumanie. Paris, 1919.
- DJUVARA. La guerre roumaine. Paris, 1919.
- DOBROVICI. L'histoire de la dette publique roumaine. Bucarest, 1913 (texte roumain).

- DUDESCO. L'évolution économique contemporaine des Pays Balkaniques.. Thèse. Paris, 1915.
- ENÉ. Les banques en Roumanie. Thèse. Paris, 1915.
- GAROFLID. La question agraire. Bucarest, 1920 (texte roumain).
- GEORGESO. La réforme des impôts directs. Bucarest, 1921 (texte roumain)
- GHEORGHIU. La situation économique et financière de la Roumanie. Jassy, 1918 (texte roumain).
- HALACEANU. Opinions sur la réforme financière. Bucarest, 1922 (texte roumain).
- HAMANGIU. Le code général de la Roumanie (texte roumain).
- JANCOVICI. Le traité de paix de Bucarest. Paris, 1918.
- JORGA. Développement de la question rurale en Roumanie. Jassy, 1918.
- KASTRIS. Les capitaux étrangers dans la finance roumaine. Thèse. Paris, 1921.
- KIRITESCO. L'histoire de la guerre roumaine. Bucarest, 1922 (texte roumain).
- LAPEDATU. Problèmes actuels. Sibin, 1920.
- LAZEANO. La nouvelle réforme fiscale en Roumanie. Thèse Paris, 1921.
- Les forces économiques de la Roumanie. Bucarest, 1921. (publié par la Banque Marmorosch-Blank).
- La Roumanie économique. Bucarest, 1921 (publié par le Ministère de l'Industrie).
- MADGEARU. Mesures financières extraordinaires. Bucarest, 1921 (texte roumain).
- MANIU. L'unification monétaire suscitée par la guerre

actuelle et spécialement en Roumanie. Thèse. Paris, 1921.

MANOILESCO. Le régime des impôts et la production nationale. — Bucarest, 1921 (texte roumain).

MICHAIL. La Roumanie agricole après la guerre mondiale. Thèse. Paris, 1921.

MINEL. La Banque Nationale de Roumanie. Thèse. Paris, 1912.

PARASCHIVESCO. Finances de guerre de la Roumanie. Thèse. Paris, 1920.

PLESNILA. Le leu et le problème du change. Bucarest, 1921 (texte roumain).

SAVULESCO. Les impôts indirects en Roumanie. Bucarest, 1906 (texte roumain).

SCANTEIE. Collections d'ordonnances (2 vol.). Bucarest, 1917 et 1919 (texte roumain).

SERDARU. Le pétrole roumain. Thèse. Paris, 1921.

SEULESCO. Le budget et la banque. Bucarest, 1912.

SEULESCO. La situation financière de la Roumanie en 1918. Jassy, 1918 (texte roumain).

SLAVESCO. La Banque Générale roumaine et la guerre nationale. Bucarest, 1918 (texte roumain).

SLAVESCO. La grande finance roumaine pendant la guerre. Bucarest, 1920 (texte roumain).

STEMATIU. Le commerce extérieur de la Roumanie. Thèse. Paris, 1914.

TASCA. Mémoire concernant la réforme financière. Bucarest, 1921 (texte roumain).

TATARANO. Les nouvelles tendances économiques de la Roumanie. Thèse. Paris, 1922.

- TATOVICI. Les emprunts de l'Etat roumain. Thèse. Paris, 1906.
- TEIANU. La rente roumaine et l'économie nationale. Bucarest, 1916 (texte roumain).
- TEODORESCO. La statistique des sociétés par action en Roumanie. Bucarest, 1922 (texte roumain).
- TRANCOU-JASSY. Questions économiques et financières. Bucarest, 1919 (texte roumain).
- XENOPOL. La richesse de la Roumanie. Bucarest, 1916.

NOTES ET ARTICLES SUR LA ROUMANIE

- ANGELESCO. La réfection économique de la Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, novembre 1918, p. 6.
- ANGELESCO. La politique économique de la Grande Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, octobre 1919, p. 4.
- ANGELESCO. Puissances directives dans la politique économique de la Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, juillet-août 1920, p. 4.
- ANGELESCO. La politique du change de la Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, février-mars 1920, p. 15.
- ANGELESCO. La politique du pétrole en Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, mars-avril, 1921, p. 1.
- ANGELESCO. La crise du change et notre politique économique. *Annales Statistiques et Economiques*, septembre-octobre 1921, p. 1.
- ANGELESCO. La politique mondiale et les intérêts de la Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, 1922, p. 1.

- ASLAN. Les taxes d'exportation. *Democratia*, 15 mai 1915, 1915, p. 164.
- BAICOIANU. L'importance géographique et économique de la Roumanie. *Democratia*, 15 novembre 1914, 1914, p. 603.
- BELLET. Les Dardanelles et les céréales roumaines. *Revue d'Economie politique*, 1916, p. 61.
- BELLET. Le développement économique et la richesse de la Roumanie. *Journal des Economistes*, juillet 1917, p. 67.
- BONAFOUS. Les grandes banques d'affaires en Roumanie. *Revue d'Economie Politique*, 1922, p. 322.
- V. BRATIANO. Les besoins du crédit actuel. *Democratia*, 15 janvier 1915, p. 901.
- V. BRATIANO. Programme d'analyse de la politique financière. *Democratia*, 1921, p. 97.—
- V. BRATIANO. Le rôle de la Banque Nationale de Roumanie dans la situation actuelle et conjointement avec le projet de la consolidation financière de l'Etat. *Bulletin de l'Institut économique roumain*, 1922, p. 755.
- CAUBOUÉ. La situation bancaire en Roumanie. *Journal des Economistes*, juin 1919, p. 326.
- CIPAIANU. L'exploitation agricole devant les nouveaux impôts. *L'Archive pour la science et la réforme sociale*, avril 1921, p. 40.
- CIPAIANU. L'influence de la réforme agraire sur la production de la Grande-Roumanie. *L'Archive pour la science et la réforme sociale*, janvier 1921, p. 504.
- COSOIU. Le moratorium pour l'étranger. *Democratia*, 1 janvier 1915, p. 761.

- CRONICA FINANCIARA. La situation financière de l'Etat avant et après la guerre, 1922, p. 315.
- CUSIN. Le nouveau regime de l'exportation des céréales. *Annales Statistiques et Economiques*, 1922, N° 7-8, p. 97.
- DISSESCO. L'unification de la monnaie dans la Grande-Roumanie. *Democratia*, 1921, p. 1.
- DOBROVICI. L'organisation et l'exécution du budget dans le territoire occupé. *Cronica Financiara*, 1919, p. 105.
- DOBROVICI. Les clauses financières du Traité de Paix avec l'Autriche-Hongrie. *Cronica Financiara*, 1920, p. 163.
- DOBROVICI. La dette publique et les charges futures. *Cronica Financiara*, 1921, p. 49.
- DOBROVICI. Le budget 1922-23. *Cronica Financiara*, 1922, p. 53.
- DUMITRESCO. Le commerce extérieur en 1915. *Bulletin Statistique de la Roumanie*, 1920, Vol. XV, N° 3.
- ECONOMISTE EUROPEEN. Finances roumaines. 6 mai 1921, p. 285.
- EMILIAN. Le capital dans l'industrie de la Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, mars 1918, p. 4.
- ENÉ. La guerre et la crise économique. *Viata Romaniasca*, 1914, Vol. IX, p. 141.
- ENÉ. L'économie nationale en 1915. *Democratia*, 1 février 1916, p. 115.
- ENÉ. L'évolution du crédit en Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, février 1919, p. 1.
- FURTUNA. Le problème du change. *Democratia*, 1920, p. 81.

- FURTUNA. Vers une politique financière. *Democratia*, 1921, p. 513.
- GEORGIANU. La production agricole des céréales en Moldavie pendant l'année 1917. *Annales Statistiques et Economiques*, mai 1918, p. 5.
- GEORGIANU. La dépréciation du « leu ». *Annales Statistiques et Economiques*, 1922, p. 81.
- GEORGIANU. La Roumanie agricole en 1921. *Annales Statistiques et Economiques*, 1921, p. 81.
- GEORGESCO. La crise monétaire. *Viata Romaneasca*, septembre 1920, p. 131.
- GHEORGHIU. La situation monétaire de la Roumanie. Régime sous l'occupation ennemie et état actuel. *Revue d'Economie Politique*, 1920, p. 529.
- GHITESCO. L'organisation du commerce extérieur pendant notre neutralité. *Indépendance Economique*, décembre 1918, p. 1.
- GIULESCO. Le commerce extérieur de la Roumanie en 1920. *Cronica Financiara*, 1922, p. 4.
- GRIGORESCO. Les Caisses de prêts pour l'agriculture et l'industrie. *Bulletin de l'Institut économique roumain*, 1922, p. 769.
- HOISESCO. Les budgets industriels. *Democratia*, 15 mars 1914, p. 1043.
- IOANID. Le désastre financier et l'individualisme de l'Etat. *Viata Romaneasca*, juillet 1920, p. 258.
- IONID. L'œuvre financière de M. Titulesco. *Viata Romaneasca*, Octobre 1921, p. 38 et novembre 1921, p. 219.
- ILIESCO. Cronique économique. *Viata Romaneasca*, octobre 1922, p. 127.
- LAPEDATU. La liquidation monétaire de la Banque d'Autriche-Hongrie, d'après le traité de St-Germain. *Annales Statistiques et Economiques*, février-mars 1920, p. 120.

- LEON. Le change et notre commerce extérieur. *Annales Statistiques et Economiques*, juillet-août 1919, p. 1.
- LEON. La nationalisation du sous-sol. *Annales Statistiques et Economiques*, 1922, p. 143.
- MADGEARU. Pour un impôt sur le capital. *Indépendance Economique*, octobre 1920, p. 1.
- MADGEARU. La réforme des contributions directes. *Indépendance Economique*, 1921, N° 4-6, p. 1.
- MADGEARU. L'œuvre des camouflages. *Indépendance Economique* 1922, p. 3.
- MANIU. La revision des réformes fiscales. *Indépendance Economique*, 1922, p. 81.
- MANTU. L'expropriation de la grande propriété rurale et la question agraire en Roumanie. *Journal des Economistes*, mars 1920, p. 330.
- MANTU. La petite propriété et l'expropriation par rapport à la production. *Annales Statistiques et Economiques*, avril-mai 1920, p. 1.
- MANTU. L'expropriation et l'organisation de la propriété paysanne. *Annales Statistiques et Economiques*, juin 1920, p. 5.
- PASCANU. Le contrôle préventif des dépenses et les engagements de l'Etat. *L'Archive pour la science et la réforme sociale*, 1922, p. 449.
- PAYEN. La Roumanie nouvelle. *Economiste français*, 1921, N° 19, p. 582.
- PIETRARU. Le monopole roumain de l'exportation des céréales et du pétrole. *Democratia*, 1^{er} février 1915, p. 859.
- PLASTARA. La question des billets émis par la Banque Générale roumaine pendant l'occupation. *Annales Statistiques et Economiques*, 1919, N° 5-6, p. 28.

ROTTMAN. Les grandes institutions de crédit en Roumanie en 1920. *Annales Statistiques et Economiques*, décembre 1920, p. 7.

STEFANESCO. La situation créée par le nouveau système fiscal, concernant l'économie nationale et spécialement le crédit. *Bulletin de l'Institut Economique roumaine*, juin 1922, p. 497.

STOICESCO. Le problème du change. *Indépendance Economique*, avril-mai 1919, p. 1.

SUCHIANU. Phénomènes monétaires roumains. *Indépendance Economique*, 1922, p. 92.

TEIANU. Le billet de la Banque Générale roumaine et les moyens pratiques de le remplacer. *Cronica Financiara*, 1919.

TEODORESCO. L'industrie de la Roumanie. *Bulletin Statistique de la Roumanie*, 1922, N° 8, p. 29.

TUTUC. Un index-number sur la cherté de la vie. *Indépendance Economique*. 1922, p. 43.

TUTUC. Consolidation des Bons du Trésor à l'étranger et l'impôt supplémentaire de 2,5 millions livres sterling. *Indépendance Economique*, 1922, p. 140.

URBAN. Le coût de la vie à Bucarest et dans les principaux centres de l'Europe par rapport au cours des devises de décembre 1921. *Annales Statistiques et Economiques*, 1921, p. 53.

DOCUMENTS OFFICIELS

L'Annuaire statistique de la Roumanie 1912-1913 et 1915-16.

Bulletin du commerce extérieur de la Roumanie. Années 1893, 1913, 1919.

Comptes-rendus de la Conférence financière de Bruxelles 1920. Bruxelles 1920. Tome III. (La Roumanie).

Projet de budget 1916-17 (M. Costinesco). Bucarest 1916

Projet de budget 1920-21 (M. Take Jonesco). Bucarest 1920.

Projet du budget 1921-22 (M. Titulesco). Bucarest 1921.

Projet de budget 1922-23 (M. Bratiano). Bucarest 1922.

Projet de loi d'initiative parlementaire pour la réforme financière (M. Angelesco). Bucarest 1920.

Projet de loi d'initiative parlementaire pour l'institution de l'impôt sur le capital (M. Madgearu). Bucarest 1920.

Projet de loi pour la réforme de contributions directes (M. Titulesco). Bucarest 1921.

Projet de loi pour l'impôt sur le capital et sur les bénéfices de guerre (M. Titulesco). Bucarest 1921.

Projet de loi pour la taxe sur le luxe et l'impôt sur le chiffre d'affaires (M. Titulesco). Bucarest 1921.

Projet de loi pour l'unification des contributions directes et pour l'institution de l'impôt sur le revenu global (M. Bratiano). Bucarest 1922.

Rapport au budget 1916-17 (M. Bratiano). Bucarest 1916.

Rapport au budget 1920-21 (M. Angelesco). Bucarest 1920.

Rapport au budget 1921-22 (M. Angelesco). Bucarest 1921.

Rapport sur la réforme des contributions directes (M. Angelesco). Bucarest 1921.

Rapport sur l'impôt sur le capital et sur les bénéfices de la guerre (M. Angelesco). Bucarest 1921.

Rapport sur la taxe de luxe et l'impôt sur le chiffre d'affaires (M. Angelesco). Bucarest 1921.

Rapport sur la réforme des contributions directes (Senat. M. Halaceanu). Bucarest 1921.

Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale de Roumanie 1913-1922.

PERIODIQUES

Annales Statistiques et Economiques. Bucarest (texte roumain).

L'Archive pour la science et la réforme sociale. Bucarest (texte roumain).

La Bourse. Bucarest.

Bulletin de l'Institut économique roumain. Bucarest (texte roumain).

Bulletin Statistique de la Roumanie. Bucarest (texte roumain et français).

Bulletin de la Banque Marmorosch-Blank. Bucarest.

Correspondance Economique publié par le Ministère de l'Industrie. Bucarest.

Cronica financiara. Bucarest (texte roumain).

Democratia. Bucarest (texte roumain).

Economiste français. Paris.

Economiste européen. Paris.

The Economist, London (texte anglais).

Indépendance Economique. Bucarest (texte roumain).

Journal des Economistes. Paris.

Revue économique internationale. Bruxelles.

Revue d'économie politique. Paris.

Revue politique et parlementaire. Paris.

Revue de Science et de législation financière, Paris.

Revue des Sciences politiques. Paris.

Viata Romaneasca Jassy (texte roumain).

Journal Officiel roumain.

Débats parlementaires.

Argus (texte roumain).

Le Temps.

INTRODUCTION

Tenter un exposé de la politique financière de la Roumanie depuis le début de la grande guerre, est une tâche qui semble devoir soulever de vives discussions.

Et d'abord, la Roumanie a-t-elle eu une politique financière bien définie, depuis 1914 ? Non, si, par ces termes, nous entendons un programme longuement prémédité, puis, exécuté à la lettre. Une telle politique, d'ailleurs, manque encore aux grandes puissances dont, en matière financière, les qualités de prévoyance et de méthode sont pourtant bien connues.

Les opinions optimistes sur la durée probable de la conflagration européenne ont faussé, on le sait, d'excellents esprits. Le caprice des événements, la complexité croissante des problèmes soulevés par la longueur des hostilités, d'autres éléments de politique extérieure ou intérieure, ont fait échec à tous les projets financiers dont aucun, à l'usage, n'a donné de suffisantes satisfactions.

Même pour ce qui est des grandes puissances, la politique financière a été une politique à court terme, une politique au jour le jour. Nulle part on ne s'est avisé de voir grand ou de voir loin. Partout, on s'est estimé heureux d'avoir pu subvenir, fût-ce à l'aide d'expédients, aux plus formidables dépenses. Le présent seul comptait,

et il est bien permis de dire que la liquidation de dettes sans exemple dans l'histoire, était, pour la plupart des Etats belligérants, une préoccupation tout à fait accessoire.

La politique financière se confondit alors, en Roumanie, avec la manière d'agir, dans le but de seconder par l'argent, la victoire des armes.

Cette « manière d'agir » définira, selon nous, la politique roumaine en matière de finances, depuis l'année 1914.

* * *

Au moment où la guerre était déclarée entre les grandes puissances, la Roumanie sortait à peine de la conflagration balkanique.

Au mois de juillet 1914, elle entre dans une phase de « neutralité » armée ». Cette période d'expectative cesse le 28 août 1916, au moment où 600.000 soldats roumains se rangent aux côtés des alliés pour assurer avec eux le triomphe du droit.

Ayant à défendre un front d'environ 1.500 km. (1) avec une armée pauvre en canons et en munitions, honteusement abandonnée par l'armée russe révoltée, la Roumanie « battue d'un côté par les vagues ennemies et, de l'autre, par la marée montante des sauvages déchaînés » (2), retire ses forces en Moldavie sous la pression de deux fortes armées allemandes organisées en « straff-expedition ». Les deux tiers de son plus riche territoire furent alors l'objet de violentes représailles.

(1) DJUVARA. La guerre roumaine, p. 92.

(2) A. BASILESCO. Le problème monétaire roumain, p. 21.

C'est au cours du repli en Moldavie que la Roumanie connut les moments les plus critiques. L'armée roumaine, décimée par la faim, le froid, les maladies, réussit, grâce au généreux secours de la France, à se reconstituer, puis à repousser au mois d'août 1917, les formidables attaques allemandes. Malgré les victoires de Marasti et de Marasesti, le gouvernement roumain fut obligé, au mois de décembre, de conclure l'armistice; encerclée par les forces austro-allemandes et par ses nouveaux ennemis les Russes, complètement isolée de ses alliés, dépourvue de munitions et de vivres, elle dut, le 7 mai 1918, signer la paix de Bucarest.

En automne, elle reprend les armes. Avec l'aide de quelques divisions françaises, l'armée roumaine met en fuite l'envahisseur.

Enfin, en juillet 1919, la marche sur Budapest, met fin aux attaques répétées de l'armée hongroise alors en décomposition. Pourtant l'armée roumaine n'avait pas terminé sa mission; elle devait encore défendre les territoires de l'Est contre les fréquentes incursions des bandes russes.

De cet exposé sommaire, il résulte que la politique financière de la Roumanie traversa trois périodes :

1^o Période de « *neutralité armée* », du 2 août 1914 au 28 août 1916;

2^o Période de *guerre*, jusqu'à l'armistice de novembre 1918;

3^o Période de *reconstruction* et de transition, avec retour à l'*état normal*.

Toute politique financière d'un Etat, en temps de guerre, est dominée : par sa situation militaire, par sa situation économique, par sa situation politique et sociale (1). En dehors de ces éléments, il faut tenir compte de « ... la valeur des hommes d'Etat qui composent le gouvernement, leur compétence financière, leur prudence, leur hardiesse, leur énergie, toutes qualités dont dépend leur prestige dans le Parlement et dans le pays » (2).

a) *Par sa situation militaire.*

En temps de guerre, la bonne conduite des armées sur le front permet, à l'intérieur, une politique financière active; les sacrifices énormes demandés aux contribuables sont encouragés par le succès des armées.

Toute mesure financière, en période d'hostilités, est toujours subordonnée à la situation militaire. Celle-ci, en temps de paix, perd naturellement de son importance. Cependant, les armées doivent encore assurer la sécurité d'un pays entouré d'Etats en pleine décomposition.

b) *Par sa situation économique.*

C'est sur l'organisation économique d'un Etat que vient se greffer « son armature financière ».

La guerre ayant rompu l'équilibre entre la production et la consommation, la diminution de la production intérieure fait sentir davantage les accroissements considérables des besoins de l'Etat.

La question du change, les difficultés de la main-d'œuvre, l'état agricole, l'organisation des transports, les problèmes du crédit, la hausse des prix, tous ces fac-

(1) JÈZE. Finances de guerre de la France.

(2) JÈZE. *Op. cit.*, T. II, p. 11.

teurs, ont influencé, en la rendant plus complexe, la politique financière des différents pays.

Le retour à l'état normal fut la première inquiétude au lendemain de la guerre.

Le problème des réparations qui, théoriquement, semble suggérer des solutions faciles, ne va pas, lorsqu'il s'agit de le résoudre par des actes, sans comporter de nombreuses et presque insurmontables difficultés.

L'œuvre de relèvement économique, s'appuyant sur l'intensité du travail, sur la coordination des forces productrices du pays, ainsi que sur l'organisation future de la législation fiscale, devient alors une question qu'il est urgent de résoudre.

La politique financière d'un pays est donc, de toute évidence, solidaire de sa politique économique.

c) *Par sa situation politique et sociale.*

En temps de guerre comme en temps de paix, une collaboration et une entente réciproque entre les pouvoirs publics et le pays, représentent pour le bon équilibre des finances, une condition fondamentale.

De cette entente va résulter le consentement des sacrifices exigés pour le salut du pays; de cette collaboration va dépendre la force de résistance devant le péril qui menace la nation.

De même, la politique sociale exerce, par la nature de la législation ouvrière, une influence très sensible sur l'essor économique du pays.

La morale sociale soulève, une fois la paix conclue, le problème du nivellement des inégalités créées par l'état de guerre, ainsi que le problème de la répartition

des lourdes charges imposées par la liquidation financière.

*
* * *

C'est sous ce triple aspect que nous allons analyser la politique financière au cours des trois phases traversées par la Roumanie depuis 1914.

Nous nous efforcerons d'apporter toute l'impartialité nécessaire à une question aussi délicate, vu l'organisation et les habitudes politiques du pays. Dans nos critiques, nous exposerons les conflits d'intérêts, qu'ils soient d'ordre intérieur ou extérieur, afin de mieux nous rendre compte de l'époque étudiée ; nous tâcherons, enfin, de dégager les circonstances qui, à la suite de certains événements, ont déterminé l'absence ou la prise de mesure financières.

PREMIÈRE PARTIE

LA PÉRIODE DE LA NEUTRALITÉ
ARMÉE

(2 août 1914 -- 28 août 1916)

CHAPITRE I.

Situation économique de la Roumanie à la veille de la grande guerre

SECTION PREMIERE

Caractère agricole de la Roumanie. — L'influence de l'état de ses cultures. — Développement économique de la Roumanie. — L'agriculture. Le blé. Le maïs. — Le pétrole. — Le bois. — L'industrie. — Le commerce extérieur. — La Roumanie dans le commerce international. — Le crédit. La Banque Nationale de Roumanie. Les banques populaires. Les banques commerciales. Caractéristiques des banques commerciales roumaines; leur moyen d'action. — Domination économique allemande. — La question du change. — La fortune nationale. — Répartition des revenus.

Persuadés que les finances d'un Etat sont intimement liées à sa situation économique, nous avons cru nécessaire d'illustrer par quelques chiffres, les fondements économiques sur lesquels repose la situation financière de la Roumanie.

Pour mieux saisir cette influence, nous devons observer que la Roumanie, pays agricole par excellence, a toujours subi, au point de vue économique et financier, les fluctuations de l'état de ses cultures; les bonnes récoltes ont toujours favorisé le développement

économique du pays, tandis que les mauvaises années agricoles ont eu des répercussions fâcheuses sur le budget de l'Etat.

Ainsi, la récolte déficitaire de 1899 provoqua l'une des crises les plus dures qu'elle ait jamais subie; une sécheresse de dix mois diminua ses exportations de 47 %, releva une balance déficitaire dont l'excédent des importations représenta 22 % par rapport aux exportations, infligea au budget de l'Etat un déficit équivalant à 17 % par rapport aux recettes.

Une série de bonnes récoltes qui suivirent la crise, imprimèrent depuis 1900, un développement économique rapide.

Quelques chiffres indiqueront la marche ascendante de l'agriculture roumaine.

De la moyenne de 5.919.641 hectares (1) cultivés entre 1900-1904 on arrive à 6.028.322 hectares entre 1909-1913, et à 6.082.964 hectares en 1915 ; soit donc une augmentation de 323.000 hectares en 15 ans. La production des céréales (blé, maïs, avoine, orge), passe (2) de la moyenne de 497.508 wagons entre 1905-1909 à 582.015 wagons en 1915 (3).

La valeur des récoltes représente :

1.314.609.855 lei (4)	en 1910
1.394.149.950 »	» 1911
1.350.614.769 »	» 1912
1.346.257.438 »	» 1913

(1) XENOPOL. La richesse de la Roumanie.

(2) Nous préférons donner les moyennes, car ces chiffres sont sujets à des oscillations, étant donné que les circonstances atmosphériques ont une très grande influence sur la production du blé.

(3) GHEORGHIU. La situation économique et financière de la Roumanie, p. 3.

(4) Le leu = le franc français (à la parité du change).

*
* *

Les principaux éléments de l'agriculture roumaine sont : le *blé* et le *maïs*.

La superficie occupée par le *blé* augmente de la moyenne de 1.590.000 hectares entre 1900-1904 à 1.851.990 hectares entre 1909-1913 et à 2.111.730 hectares en 1914. Par rapport à son territoire, la Roumanie occupe, en Europe, le premier rang pour la culture du blé.

Malgré les méthodes rétrogrades de l'agriculture (1), la production du blé passe d'une moyenne de 23.449.071 hectolitres entre les années 1900-1904, à 30.545.554 hectolitres dans la période 1909-1913.

Ces chiffres, à côté de la production de la France et même de l'Allemagne, paraissent faibles; mais, tandis que la France produit du blé pour elle-même sans en exporter, et tandis que l'Allemagne en importe, la Roumanie, par contre, exporte le blé et apparaît comme un des principaux fournisseurs de céréales en Europe.

Dans l'ordre des exportations, la Russie d'Europe et d'Asie, se classait en première ligne avec 63 mil-

(1) La production est de : 32,6 quintaux par hectare en Danemark et de 12,2 quintaux en Roumanie.

Le système d'exploitation roumain est très rudimentaire et particulièrement arriéré. Le paysan se défie des innovations et préfère le système de culture qu'il tient de ses ancêtres. Les grands propriétaires exploitent aussi leurs terres d'une façon assez routinière, vu le manque des capitaux nécessaires pour utiliser un matériel moderne trop coûteux pour l'exploitation de propriétés *extrêmement étendues*.

D'une part, l'esprit conservateur du paysan roumain, d'autre part, la trop grande étendue des terres furent donc les causes d'une très faible production par hectare.

lions de quintaux de blé; le deuxième rang était occupé par les Etats-Unis, avec 29 millions de quintaux; enfin, en troisième ligne, se rangeait l'Argentine avec 20 millions de quintaux. La Roumanie atteignait ce dernier chiffre (1), et se plaçait avant le Canada et les Indes anglaises.

Quant à la production du *maïs*, la moyenne était de 277.517 wagons entre 1911-1915. En ce qui concerne l'exportation du maïs, la Roumanie a conservé le premier rang.

*
* *
*

Nous considérons comme très utile d'indiquer la répartition de la surface cultivable de la Roumanie (2).

Catégorie des étendues	Nombre des propriétaires	Proportion %	Surface en hectares	Proport. %
Jusqu'à 10 hectares	920.939	95,40	3.153.645	40,29
10-100 »	38.723	3,96	862.800	11,03
100-3.000 »	5.207	0,63	2.855.889	36,49
Au-dessus de 3.000 hectares	478	0,01	954.462	12,20
Total		965.047	7.826.796	

On remarque facilement que près de 50 % de la surface cultivable appartient aux grands propriétaires. Le reste est divisé entre la petite propriété qui occupe 40 %, et la propriété moyenne, très faible, qui détient à peine 11 %.

*
* *
*

(1) Voir : BELLET, Les Dardanelles et les céréales roumaines. — *Revue d'Economie politique*, 1916, p. 61.

(2) Voir GHEORGHIU, *op. cit.*, p. 7.

En dehors de la production agricole, le sous-sol roumain est particulièrement riche en gisements de *pétrole*.

L'extraction pétrolifère, s'élève de 247.184 tonnes en 1900, à 1.544.847 tonnes en 1911, et atteint 1.885.225 tonnes en 1913, accusant une augmentation moyenne de 125.000 tonnes par année.

La Roumanie donne 3,72 % de la production pétrolifère mondiale, et occupe le quatrième rang après les Etats-Unis, la Russie et le Mexique; c'est ce qu'indiquent les chiffres ci-dessous pour les trois années qui précèdent la guerre :

	1191	1912	1913	o/o
	(TONNES)			
Etats-Unis	29.001.000	29.096.600	32.314.440	(63,63 o/o)
Russie	9.169.600	9.249.600	9.246.942	(18,20 o/o)
Mexique	768.000	2.646.000	3.000.000	(5,90 o/o)
Roumanie	1.544.847	1.806.000	1.885.225	(3,72 o/o)
Indes néerlandaises	1.670.700	1.520.000	1.534.223	(3,02 o/o)
Galicie	1.454.600	1.187.500	1.485.286	(2,14 o/o)
Indes anglaises	907.700	1.646.000	1.000.000	(1,97 o/o)
Pays divers	705.000	800.000	700.000	(1,42 o/o)

Considérant que sur 20.000 hectares de terrain pétrolifère (1), 2.500 hectares seulement sont exploités — c'est-à-dire 12 % — il est aisé de concevoir l'immense richesse que représente le pétrole en Roumanie.

Le capital engagé dans les 96 sociétés qui travaillent dans l'industrie pétrolifère atteint, pour la période qui précède la guerre, 403.646.949 lei (2) répartis comme il suit :

(1) *Les Forces Economiques de la Roumanie*, p. 44.

(2) Le capital souscrit est de 519.522.000 lei. Pour avoir le chiffre

110.353.575	lei capital allemand,	soit 27,34 %	(1)
97.901.246	» » hollandais	» 24,25 %	
95.421.188	» » anglais	» 23,64 %	
32.725.940	» » roumain	» 8,10 %	
25.000.000	» » américain	» 6,19 %	
20.350.000	» » français	» 5,07 %	
14.395.000	» » belge	» 3,56 %	
7.500.000	» » italien	» 1,85 %	

Les capitaux roumains interviennent avec 8,10 % seulement; le reste est réparti entre les capitaux étrangers dont l'Allemagne seule représente 27,34 %.

En ce qui concerne le rendement des capitaux investis dans l'industrie pétrolifère, les bénéfices ont été d'environ 15 %; ils ont varié entre 5 % et 375 % (Société Sperantza).

Pour ce qui est du pétrole, nous devons signaler combien cette richesse fut l'objet de nombreuses compétitions internationales. En effet, nous devons distinguer 3 groupes (2) : la « Standard Oil » représentée en Roumanie par la Société « *Romana-Americania* »; la « Royal-Dutsch-Shell Transport Co », représentée par la

total des capitaux investis dans l'industrie pétrolifère, il faudrait ajouter :

66 millions de lei, créances des sociétés.

35 millions de lei, capital des autres syndicats et entreprises privés.

49 millions de lei, capital investi par l'Etat dans les installations de Constantza et la conduite Baicoi-Constantza. (Voir *Forces Economiques de la Roumanie*, p. 53.)

(1) EMILIAN, Le capital investi dans l'industrie en Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, 1918. Mars.

(2) ANGELESCO. La politique du pétrole en Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, 1921, Mars-Avril, p. 1.

société « *Astra-Romana* » ; enfin, le groupe allemand « *Europäische Petroleum Omnium* », représenté par la « *Steaua-Romana* », et la « *Deutsche Erdöl Aktiengesellschaft* » représentée par les sociétés « *Concordia* », « *Vega* » et le « *Crédit Pétrolifère* ». Signalons encore un petit groupe franco-belge : « l'Omnium International des Pétroles », représenté par les sociétés « *Colombia* » et « *Alfa* ».

La société « *Romana-Americana* » possédait (1) environ 5 % du capital investi dans l'industrie du pétrole, une production de 18 % du total de la production pétrolifère roumaine, et une capacité de raffinage de 23 % de la production totale.

« L'*Astra-Romana* » comptait pour 11,5 % dans le capital investi, 25 % dans la production pétrolifère, et possédait une capacité de raffinage de 40 %.

Enfin, le groupe allemand intervenait avec 27 % dans le capital investi, 30 % dans la production pétrolifère, et possédait une capacité de raffinage de 8 % de la production totale.

. . .

Une troisième et importante richesse de la Roumanie, c'est le *bois*.

A la veille de la guerre, les forêts occupaient 2.757.872 hectares, soit 18 % de la superficie totale de l'ancien royaume ; 1.257.354 hectares avec un revenu de 9.414.433 lei représentaient la propriété de l'Etat ; 1.490.518 hectares appartenaient aux particuliers.

(1) Il s'agit du capital de la société *Romana-Americana* et non du *capital américain*.

*
* *

Quelques chiffres sur *l'industrie* roumaine ne seront pas inutiles pour compléter les renseignements sur les fondements de l'économie roumaine.

Le capital dont l'industrie disposait s'élevait à 1.014.585.682 lei réparti de la façon suivante (1) :

329.415.660 lei dans l'industrie encouragée par l'Etat.

80.000.000 lei dans l'industrie appartenant à l'Etat.

42.700.000 lei dans l'industrie non encouragée par l'Etat.

49.000.000 lei dans les 4.816 moulins villageois.

353.656.949 lei dans l'industrie pétrolifère (sauf les raffineries comprises dans l'industrie encouragée par l'Etat).

140.000.000 lei environ dans 56.000 ateliers (petite et moyenne industrie).

11.000.000 lei dans 2.184 scieries.

9.000.000 lei dans mines et carrières

La production industrielle atteignait, avant la guerre, 547.104.799 lei, soit 43 % par rapport à la production agricole.

Calculant la production annuelle, par ouvrier, on a établi que l'agriculture représentait 410 lei par année et établi que l'agriculture représente 410 lei par année et par tête d'ouvrier, tandis que la production industrielle correspondait à 9.000 lei, soit 22 fois plus que la production agricole par année et par ouvrier (2).

Dans l'*activité financière* du pays, l'industrie, intervient pour 51 % car, sur les 1.211.558.484 lei dont dispo-

(1) EMILIAN, *op. cit.*, p. 5.

(2) Roumanie économique, p. 41.

saient toutes les sociétés anonymes (1), 636.556.848 lei représentaient le capital des sociétés par actions ayant un caractère industriel. Sur ces 636 millions, 511 millions, — soit 80 % — revenaient à l'étranger.

Ce capital étranger était ainsi réparti (2) :

120.820.175 lei	— soit 28,7 % —	allemand ; majorité en pétrole.
97.901.246 lei	— soit 19,5 % —	hollandais ; seulement en pétrole.
96.922.938 lei	— soit 18,8 % —	anglais majorité en pétrole.
65.539.525 lei	— soit 12,9 % —	austro-hongrois ; majorité en exploitations de forêts.
57.945.327 lei	— soit 11,3 % —	belge ; majorité en sucre.
37.765.000 lei	— soit 7,3 % —	français ; majorité en pétrole.
25.000.000 lei	— soit 4,6 % —	américain ; majorité en pétrole.
7.550.000 lei	— soit 1,4 % —	italien ; majorité en pétrole.
1.577.025 lei	— soit 0,4 % —	bulgare.

Il résulte du tableau ci-dessus que les capitaux étrangers étaient surtout employés dans l'industrie pétrolière, à l'exception des capitaux austro-hongrois qui s'adressaient à l'industrie forestière, et des capitaux belges, dirigés vers l'industrie du sucre.

A la veille de la grande guerre, les capitaux étran-

(1) En 1918.

(2) Voir EMILIAN, *op. cit.*

Sur lei			revenaient à l'étranger.
13.650.000 lei	engagés dans l'industrie métallurgique ..		74 %
45.814.050	» » » du bois	69,61	%
36.700.000	» » » du sucre	94	%
8.393.000	» » » alimentaire	31	%
4.660.000	» » » textile	22,67	%
2.332.500	» » » chimique	72,3	%
14.165.000	» » » cellulose et papier	46	%
9.716.000	» » » de la céramique ..	27	%
22.797.627	» » » du gaz et électricité	95	%
19.050.000	» » » des transports	27	%

gers intervenaient avec un taux de 80,2 % dans le total de l'industrie roumaine (1).

*
* * *

Pour mieux saisir le développement rapide du pays, ainsi que le changement survenu dans sa structure économique, analysons maintenant quelques chiffres sur son *commerce extérieur*.

Dépourvue d'une industrie suffisamment importante pour compenser les oscillations brusques de la production agricole, la Roumanie, présente de grandes variations dans les chiffres de son commerce extérieur.

Pendant les 20 années qui précèdent la guerre, on observe deux périodes dans l'état de la balance commerciale de ce pays.

Entre les années 1893-1899, la moyenne des importations était de 367.726.949 lei, contre une moyenne d'exportation de 272.919.449 lei, soit donc une balance commerciale déficitaire de 95 millions environ par an.

L'année de crise de 1899 présente des importations pour 333.267.938 lei et des exportations atteignant à peine 149.119.657 lei, soit un déficit de 184.148.281 lei.

La Roumanie connut cette phase pendant laquelle les importations excèdent les exportations; mais ces importations (machines agricoles, fabrications métalliques, matières et produits chimiques) furent les moyens de production qui assurèrent le développement de l'activité économique du pays et qui lui garantirent plus tard une balance positive.

(1) Pour détails, voir KASTRIS. Les capitaux étrangers dans la finance roumaine.

En effet, depuis 1900, la balance commerciale devient active, avec une moyenne d'importation de 396.711.436 lei, et une moyenne d'exportation de 471.016.803 lei, soit une balance commerciale avec un excédent de 74.305.367 lei environ par an.

Nous ne devons pas oublier que cet écart entre les importations et les exportations calculé d'après leurs valeurs, est un peu faussé. En effet, les importations comprennent d'abord les frais jusqu'à l'arrivée dans les ports ; en outre, les déclarations des importations sont contrôlées, à cause des droits de douane, tandis que les déclarations des exportations ne sont pas examinées aussi rigoureusement à la sortie.

De plus, au point de vue de l'estimation, on peut observer que l'évaluation des exportations ne comprend que le coût de production et les frais de transport jusqu'à dans les ports ; au contraire, l'évaluation des importations contient en plus le fret et le bénéfice du négociant. On peut donc admettre que les exportations sont supérieures aux chiffres indiqués par les statistiques.

Le rapport entre les tonnages des exportations et des importations est encore plus loin de la réalité, car la Roumanie envoie surtout des céréales, marchandises très volumineuses et très lourdes, tandis que ses importations sont très réduites au point de vue volume et poids.

En raison ces difficultés, nous avons préféré comparer les importations aux exportations par leur valeur en lei. Le tableau ci-dessous nous permettra de mesurer la balance commerciale depuis 1900 (1).

(1) *L'Annuaire statistique de la Roumanie*, 1915-1916, p. 168.

Années	Excédents des exportations sur les importations
1900..	+ 63.014.553 lei (1)
1901	+ 61.395.117 »
1902..	+ 91.474.670 »
1903..	+ 85.706.597 »
1904..	— 49.499.274 »
1905..	+ 11.563.409 »
1906..	+ 69.246.053 »
1907..	+ 123.509.516 »
1908..	— 34.627.608 »
1909..	+ 96.756.520 »
1910..	+ 206.789.296 »
1911..	+ 121.975.381 »
1912..	+ 4.198.225 »
1913..	+ 80.692.695 »

D'après ce tableau, les variations brusques dues aux fluctuations des récoltes sont évidentes. Les années 1904 et 1908 présentent respectivement un *déficit* de 49 millions et de 35 millions environ, soit 16 % et 9 % des importations pour les années correspondantes.

Le plus grand *excédent* est atteint en 1910, avec 207 millions, soit 34 % par rapport à l'exportation annuelle.

La grande différence entre les excédents de 1911 et de 1912 est due, non seulement à une récolte médiocre, mais encore aux importations d'armements nécessitées par la guerre balkanique.

Examinons maintenant les principaux produits des importations et des exportations à 20 ans d'intervalle;

(1) Nous avons marqué les excédents par + et les déficits par —.

afin de mieux saisir les modifications économiques subies par la Roumanie pendant cette période (1).

PRINCIPAUX PRODUITS	EXPORTATIONS			
	1893		1913	
	TONNES	LEI	TONNES	LEI
Céréales et leurs dérivés	2.758.679	339.444.063	2.964.947	448.412.268
Fruits, légumes et autres produits végétaux	32.777	7.373.464	164.927	34.123.569
Produits alimentaires (animaux)	3.954	4.287.154	12.940	11.245.654
Pétrole, bitumes et leurs dérivés	24.809	2.697.749	1.056.197	131.480.837
Animaux vivants	3.312	1.991.718	3.538	2.899.125
Boissons	1.677	1.364.706	276	134.731
Bois et industries dérivées	31.374	306.039	283.359	23.717.772
Total des exportations	2.895.490	370.651.787	4.569.076	670.705.885

Les principaux éléments de l'exportation roumaine sont, comme on le voit, les produits du sol.

En comparant le tonnage (2) de 1893 à celui de 1913 on est tout de suite frappé par l'accroissement de l'exportation du pétrole; en vingt ans, la quantité exportée est devenue 42 fois plus grande, celle du bois et des industries dérivées 9 fois, celles des fruits et légumes 5 fois, enfin la quantité de produits alimentaires d'animaux 3 fois plus grandes. Pour les autres produits, la différence est insensible.

Si l'on considère la proportion de chacun des produits ci-dessus, on remarque que les céréales représentaient 95 % en 1893 et 68 % en 1913 de l'exportation totale annuelle; l'élément variable des récoltes est donc

(1) D'après le *Bulletin du Commerce extérieur*, de 1893 et 1913.

(2) Nous avons considéré, dans les remarques qui vont suivre, les exportations exprimées en tonnes, car, séparément, le rapport du tonnage nous donne plus exactement les variations du changement de la structure économique que le rapport de leurs valeurs.

en diminution. L'industrie du pétrole et du bois intervient pour moins de 2 % en 1893 et pour 31 % en 1913, assurant, par la constance de leur production, une stabilité plus grande dans le commerce extérieur de la Roumanie. Grâce au progrès continu de l'industrie, les années agricoles déficitaires seront à l'avenir rendues moins sensibles.

Une autre remarque s'impose : tous les produits exportés représentent des marchandises très volumineuses et très lourdes par rapport à leur valeur ; leur transport s'effectue surtout par voie maritime.

Etant donnée la situation géographique de la Roumanie, on comprend l'importance que présente pour le développement de ses exportations la liberté des Dardanelles.

Il est intéressant de comparer, aux mêmes époques, les principaux produits de l'importation, afin d'observer les transformations des besoins du pays.

PRINCIPAUX PRODUITS	IMPORTATIONS			
	1893		1913	
	TONNES	LEI	TONNES	LEI
Métaux et fabrications métalliques	104.847	90.552.316	791.282	222.127.802
Produits et fruits exotiques	31.474	27.772.535	35.290	15.459.993
Matières textiles et industries dérivées.	24.902	168.581.388	23.560	64.901.982
Matières et produits chimiques	13.887	19.786.097	26.716	13.550.791
Huiles, graisses et leurs dérivés	7.834	11.191.942	5.553	4.549.452
Papier, carton et industries dérivées	3.602	14.768.208	6.394	7.424.995
Peaux, sellerie, fourrures.	2.923	16.681.330	5.054	22.679.432
Total des importations	727.125	430.489.731	1.374.116	590.612.640

De l'ensemble des chiffres ci-dessus, on peut déduire qu'en vingt ans, la quantité des métaux et ouvrages métalliques a beaucoup augmenté ; cela s'explique par le développement de l'industrie exigeant des machines de plus en plus nombreuses. Dans le total des importations, les métaux et ouvrages métalliques représentaient 14 % en 1893 et 58 % en 1913.

Les autres produits présentent des accroissements, qui ne dépassent pas le double des importations de 1893.

Considérant maintenant l'ensemble des exportations et des importations de 1893 et de 1913, on remarque que :

En tonnes :

a) Le total des *exportations* est passé de 2.895.490 à 4.569.076 tonnes, accusant une augmentation de 58,82 % par rapport à 1893.

b) Le total des *importations* s'est élevé de 727.125 à 1.374.116 tonnes, soit un accroissement de 90,90 %.

En lei :

a) Le total des *exportations* est passé de 370 651.787 à 670.705.885 lei, soit une augmentation de 83,33 %.

b) Le total des *importations* s'est élevé de 430.489.731 à 590.612.640 lei, soit un accroissement de 38,46 %.

La balance commerciale présente en 1893 un déficit de 59.837.944 lei, soit 16 % des exportations; en 1913, au contraire, la balance relève un excédent de 80.093.245 lei, soit 13 % des importations.

Le total du commerce extérieur qui en 1893 atteignait 801.141.518 lei, s'élève en 1913, à 1.260.718.175, soit un accroissement de 58,82 %.

Ces chiffres — à notre avis — éclairent suffisamment l'essor économique de la Roumanie.

Nous croyons utile de compléter ces renseignements sur le commerce extérieur par un tableau des exportations et des importations suivant les pays avec lesquels la Roumanie entretient des relations commerciales.

Cette question présente un intérêt assez vif, surtout dans le cas d'une conflagration mondiale.

Les exportations de la Roumanie se répartissent depuis 1903 comme l'indique le tableau A (1).

Si l'on considère l'année 1913, on remarque que la Belgique reçoit 27,14 % du total des exportations; l'Autriche-Hongrie, 14,29 % ; l'Italie, 10,63 % ; la France, 9,47 % ; l'Allemagne, 7,81 % ; la Hollande, 6,71 % ; l'Angleterre, 6,69 % ; la Turquie, 5,49 % ; l'Egypte, 3,53 %, et enfin, les autres Etats, 8,24 %.

Une partie des céréales exportées en Belgique est envoyée en Allemagne et en Angleterre; c'est ce qui explique l'augmentation rapide des exportations à destination de la Belgique.

Les importations se répartissent comme l'indique le tableau B (2) :

(1) *L'Annuaire statistique de la Roumanie*, 1915-1916, p. 177.

(2) *L'Annuaire statistique de la Roumanie*, 1915-1916, p. 175.

Tableau A

EXPORTATIONS (En millions lei)

	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
Belgique . . .	171,0	70,4	146,8	152,5	134,0	105,7	121,3	226,2	263,4	152,9	182,0
Autriche-Hongrie .	49,1	52,7	41,0	31,8	32,7	25,9	115,0	37,2	62,8	94,7	95,8
Italie	27,0	21,6	47,1	91,2	44,3	34,3	33,9	68,6	49,5	121,0	71,3
France	10,3	8,6	18,5	28,1	32,4	27,7	27,5	46,8	48,8	49,9	63,5
Allemagne . . .	14,5	19,6	34,6	23,7	56,0	24,5	26,6	24,2	33,0	42,5	52,4
Hollande	28,8	34,8	83,4	54,8	91,7	60,0	49,4	99,1	76,9	52,1	45,0
Angleterre . . .	31,3	25,6	31,4	52,5	86,3	40,3	34,6	33,5	55,9	43,0	44,8
Turquie	9,4	6,3	14,1	27,9	30,9	19,3	21,4	18,6	21,0	25,8	36,8
Egypte	1,1	1,5	0,9	2,8	4,3	8,9	6,8	8,7	14,7	19,1	23,6
Autres Etats . .	12,1	20,8	39,3	36,0	39,4	31,7	28,4	53,6	65,6	31,5	55,4
Total	335,6	261,8	457,1	491,3	554,0	379,4	465,0	616,5	691,7	642,1	670,7

Tableau B

IMPORTATIONS
(En millions lei)

	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
Allemagne . . .	78,4	91,7	94,4	142,2	147,5	140,8	124,6	138,2	183,7	240,4	237,8
Autriche-Hongrie .	74,3	92,4	96,0	119,3	105,2	94,9	85,7	97,9	137,0	138,8	138,1
Angleterre . . .	43,1	45,0	50,8	62,6	69,8	66,7	57,7	56,7	85,5	88,0	55,7
France	16,2	17,8	16,7	19,4	20,3	23,2	23,6	25,6	35,3	39,0	34,1
Etats-Unis (1) . .	—	—	—	—	—	—	—	3,6	12,8	12,8	31,9
Italie	14,1	16,2	14,5	18,2	20,5	21,5	17,7	21,7	28,5	37,0	21,8
Belgique	5,6	7,1	7,4	10,7	14,0	12,9	11,6	13,9	28,9	20,1	16,4
Turquie	10,8	9,2	12,8	15,8	18,5	14,2	11,6	13,8	13,5	14,8	15,2
Russie	8,6	8,1	8,9	10,3	9,4	12,7	10,7	11,7	13,5	16,5	12,9
Autres Etats . .	18,8	20,2	38,5	23,6	25,3	27,1	25,2	26,5	31,8	30,5	29,1
Total . . .	269,9	311,3	337,5	422,1	430,5	414,0	386,3	409,7	569,7	637,9	590,0

(1) Les Etats-Unis figuraient jusqu'en 1909 dans «autres Etats».

En 1913, les importations arrivent : de l'Allemagne, pour 40,31 % ; de l'Autriche, pour 23,42 % ; de l'Angleterre, pour 9,45 % ; de la France, pour 5,79 % ; des Etats-Unis, pour 5,42 % ; de l'Italie, pour 3,71 % ; de la Belgique, pour 2,29 % ; de Turquie, pour 2,29 % ; de Russie, pour 2,13 % et enfin des autres Etats, pour 4,70 %.

On notera l'accroissement des importations fournies par l'Allemagne et par l'Autriche-Hongrie pendant cette période ; les importations d'Allemagne représentent — par rapport au total des importations — 29 % en 1903 et 40,31 % en 1913 ; pour l'Autriche-Hongrie, 28 % en 1903 et 23,42 % en 1913.

Si l'on examine l'accroissement des importations, on remarque que les envois d'Allemagne ont augmenté pour 303 % dans une période de 10 ans ; celles de Belgique, pour 293 % ; celles de France, pour 211 %. Les envois des autres Etats n'ont pas doublé (sauf pour les Etats-Unis, d'où on importe à peine depuis 1910).

Il ressort de ce schéma que les exportations roumaines consistent principalement en céréales, bois et pétrole. Ces produits ne donnent pas lieu à une activité industrielle très développée (sauf pour le pétrole) ; bien souvent ces produits gagnent l'étranger pour y être manufacturés et, de là, reviennent en Roumanie sous une autre forme. Remarquons aussi que les produits du sol sont exportés surtout dans les pays d'Occident, et que la plus grande partie des envois pour l'Orient, consiste en quelques produits manufacturés. La Turquie et l'Egypte surtout, constituent, par ce fait, le meilleur débouché pour l'industrie roumaine.

Quant aux importations, elles représentent principale-

ment des produits fabriqués et c'est l'Occident qui les fournit; les importations d'Orient sont bien plus réduites (1).

* * *

Pour mieux se rendre compte de la situation de la Roumanie, il faut chercher à voir la place qu'elle occupe dans le commerce international (2).

Si l'on remarque, par exemple, qu'en 1912, la valeur totale des marchandises jetées sur le marché mondial se chiffre à 221 milliards environ, la part de la Roumanie serait :

$$\frac{1.289 \text{ millions} \times 100}{211.260 \text{ millions}} = 0,6 \%$$

soit 0,6 %.

Pour obtenir un criterium plus juste, on pourrait rapporter le total du commerce extérieur d'un pays, au nombre de ses habitants. Ce coefficient ainsi obtenu représenterait la valeur moyenne de la capacité de production et de consommation par tête d'habitant, « la capacité d'un pays de produire du *travail économique* ». Ce serait ce que M. Neculcea a proposé d'appeler « *le potentiel économique d'un pays* » (3).

Ainsi calculé, ce potentiel serait, pour la Roumanie :

$$\frac{1.280 \text{ millions}}{7.5 \text{ millions d'habitants}} = 171,78$$

(1) STEMATIU, Le commerce extérieur de la Roumanie, p. 305.

(2) Voir Conférence de Bruxelles de 1920. La Roumanie dans le commerce international, par M. Neculcea, p. 118.

(3) Lors de la 6^e Conférence parlementaire internationale du Commerce.

Pour les autres Etats, le potentiel économique établi par M. Neculcea serait :

1. Pays-Bas	2.362,5	ou	100
2. Belgique	1.862,5	»	78,8
3. Grande-Bretagne	757,5	»	32,0
4. France	467,5	»	19,7
5. Allemagne	410,0	»	17,3
6. Italie	185,0	»	7,8
7. Roumanie	171,8	»	7,3
8. Autriche-Hongrie	133,7	»	5,6
9. Bulgarie	86,2	»	3,6
10. Serbie	66,2	»	2,8
11. Russie d'Europe	52,5	»	2,2
(sans Finlande).			

Les richesses de la Roumanie ainsi que sa situation géographique laissent espérer que le potentiel économique de la Roumanie va grandir constamment.

*
* * *

Passons maintenant à la question du *crédit*. Examinons rapidement dans ce but les 3 catégories d'institutions qui se rattachent à l'organisation financière privée de la Roumanie : la Banque Nationale de Roumanie, les banques populaires, les banques de crédit.

La Banque Nationale de Roumanie fut créée en

1880 (1) avec un capital de 12 millions (2) dont $\frac{2}{3}$ furent souscrits par le public et $\frac{1}{3}$ par l'Etat (3).

Par le rachat de la part de l'Etat, la Banque Nationale devient en 1901, une banque d'émission à capital entièrement souscrit par le public (4).

La Banque a le droit d'émettre des banknotes remboursables à vue et en or; elle est tenue d'avoir une couverture de 40 % or (5). Remarquons toutefois qu'en cas exceptionnel, et avec l'approbation du Gouvernement, elle peut abaisser cette couverture à 33 % or (art. 12).

Le reste des billets est couvert par des lettres de change à 3 signatures et à échéance maxima de 100 jours, et par des titres d'Etat mis en gage. La Banque a le droit de pratiquer : des opérations d'escompte, des avances sur métaux précieux, sur warrants et sur titres, le commerce avec les lettres de change, et enfin le commerce avec l'or.

La Banque ne peut pas emprunter sur hypothèque, acheter des immeubles, commanditer des entreprises industrielles ou commerciales, aider à leur constitution, faire des avances sur leurs actions.

(1) Loi du 17 avril 1880. Voir HAMANGIU, Code général de la Roumanie. II, p. 464.

(2) 24.000 actions à 500 lei.

(3) 8.000 actions furent souscrites par l'Etat.

(4) L'Etat vendit ses actions avec 14.800.000 lei, soit 1.860 lei par action (1.850 lei prix de l'action et 10 lei pour les frais).

(5) 30 % de cette couverture peut être constituée en traites sur les marchés anglais, allemand, français et belge (art. 12, dernier alinéa).

Ces mesures prohibitives ont pour but d'assurer l'entrée et la sortie des dépôts par voie d'escompte.

La Banque Nationale de Roumanie est administrée par un gouverneur et six directeurs dont la gestion est surveillée par sept censeurs et un commissaire du gouvernement; la banque possède en outre un conseil d'administration, un conseil général, un conseil de censeurs (1).

Quant au partage des bénéfices, depuis la dernière convention (1^{er} janvier 1913), la répartition est la suivante :

On distribue d'abord aux actionnaires un premier dividende de 6 %; s'il est inférieur à 6 % (soit 720.000 lei) on distribue 5 % en prélevant la différence sur le fonds de réserve. On déduit ensuite 20 %, pour les fonds de réserves. Enfin, le reste est ainsi réparti : 30 % à l'Etat, 4 % aux membres du conseil d'administration, 3 % aux censeurs, 1 % à la Caisse d'Economie et de Secours mutuel de fonctionnaires. Les 62 % qui restent sont enfin de nouveau distribués aux actionnaires comme second dividende.

Pour l'année 1914, les bénéfices reçus par les actionnaires revenaient à un taux de placement de 37 % (2), chaque action de la Banque Nationale de Roumanie représentant une valeur de 953 lei (3). Mais remarquons-le tout de suite, c'était le dividende des premiers souscripteurs, car le cours de juillet 1914 ayant été clôturé à 5.320, le placement revenait alors à 4,10 %.

(1) MINEI, La Banque Nationale de Roumanie. Voir aussi pour plus de détails CARANFIL, La Banque Nationale de Roumanie depuis ses origines.

(2) ENÉ, Les Banques en Roumanie, p. 58.

(3) En 1901 quand l'Etat a vendu à 1.860 lei les actions qu'il possédait, la Banque Nationale a réparti la différence entre le prix d'émission et les prix d'achat, sur toutes les autres actions. De cette façon, chaque action de la Banque Nationale représente 953 lei de capital versé.

Ce chiffre est tout à fait inférieur au taux du placement intérieur courant. Il ressort que le cours des actions est un peu exagéré; l'explication réside en partie dans le fait qu'un grand nombre d'actions sont immobilisées entre les mains de personnes morales; d'autre part, dans la tendance de quelques banquiers à accaparer les actions de la Banque Nationale (1).

Quant à la politique de la Banque d'émission roumaine, on distingue deux périodes : la première de 1880 à 1900, pendant laquelle la Banque Nationale fit surtout des avances sur titres (titres d'Etat), tout en négligeant les opérations d'escompte. L'émission de la Banque était donc garantie plutôt par une créance sur l'Etat. La Banque ignorait les règles de l'émission fixées par sa loi constitutive.

Enfin on observe une deuxième période à partir de 1900, pendant laquelle la Banque changea la nature de la garantie de ses émissions. L'opération des avances sur titres devint une opération secondaire et l'émission fut alors surtout garantie par des effets de commerce.

Remarquons aussi que la Banque Nationale n'accorda à l'Etat, avant le début de la guerre mondiale, qu'un emprunt de 15 millions (en 1901).-

C'est avec raison que M. Raphaël-Georges Lévy note que « la Banque Nationale de Roumanie est un des instituts d'émission qui, jusqu'ici, a été le moins mis à contribution par le Trésor public. Il faut louer les administrateurs qui ont défendu son crédit et les hommes d'Etat qui l'ont respecté » (2).

(1) ENÉ, *op. cit.*, p. 58.

(2) R.-G. LÉVY. Banque d'émission et trésors publics, p. 226.

Ajoutons, enfin, que la Banque Nationale de Roumanie pratiquait des opérations excellentes malgré la faiblesse de son capital; son billet jouissait de toute la confiance du public; ses actions avaient atteint des cours très élevés (5.350, juillet 1914).

*
* * *

Les banques populaires (1) ne doivent pas être négligées, car, dans un pays aussi foncièrement agricole, avec des exploitations paysannes divisées à l'extrême, il faut du crédit, convenablement ramifié, de telle sorte qu'il puisse atteindre les exploitations les plus modestes. Le fonctionnement de ces banques est donc bien distinct de celui des autres banques roumaines.

En 1913, il existait 2.901 banques populaires disposant d'un capital de 107 millions (2), groupées en fédérations par département et ayant une centrale, la « Caisse Centrale des banques populaires » au capital de 24 millions de lei.

Autour de ces banques, se trouvaient des coopératives pour l'approvisionnement en commun et pour l'exploitation des forêts.

Signalons, enfin, que, jusqu'à la veille de la grande guerre, le rôle des banques populaires a été modeste.

*
* * *

Ajoutons quelques lignes sur les *banques de crédit en Roumanie*, car « ce sont les banques de crédit qui don-

(1) Voir pour plus de détails : DAMIAN. Les Banques populaires en Roumanie.

(2) « *La Roumanie Economique* », p. XXX.

nent à la structure économique du pays sa physionomie spéciale ».

A la veille de la guerre, il existait en Roumanie 197 banques dont 39 avaient leur siège dans la Métropole et 158 en province.

Ces banques de Bucarest représentaient 155.692.400 lei (dont 145.241.510 lei versés), et les banques de province 84.542.460 lei (dont 70.562.315 lei versés). La Métropole possédait donc la moitié du total des capitaux des banques roumaines, total qui se chiffrait 240 millions dont 215 versés.

La situation des 197 banques était, à la fin de 1913, la suivante (1) :

Capital souscrit..	240.042.460 lei
Capital versé..	215.803.625 »
Actif des sociétés	2.276.005.583 »
Portefeuille	632.138.312 »
Avances en compte courant..	567.911.621 »
Fonds de prévoyance..	3.014.066 »
Dépôts	218.173.130 »
Fonds d'amortissement	9.362.201 »
Bénéfice net	37.489.862 »
Dividende.. %	17 »

Quant au classement des banques d'après leur importance, les statistiques nous indiquent :

(1) *Les Forces économiques de la Roumanie*, p. 137.

	Nombre des banques	Capital versé
Jusqu'à 100.000 lei	41	2.884.225 lei
De 100 à 200.000	30	5.255.324 »
De 200 à 300.000	27	7.732.210 »
De 300 à 500.000	43	17.847.484 »
De 500 à 1.000.000	35	28.317.056 »
De 1 à 2 millions	10	10.388.250 »
De 2 à 5 millions	3	10.368.250 »
De 5 à 10 millions	1	9.354.356 »
De 10 à 20 millions	6	95.364.700 »
Au delà de 20.000.000 lei . .	1	21.710.000 »
	197	215.803.825 lei

On remarque, dans ce tableau, que les 8 banques dont le capital excède 5 millions représentaient plus que la moitié du capital versé. Parmi ces banques, les plus nombreuses sont celles qui possèdent un capital variant de 300 à 500.000 lei.

En nous occupant des banques roumaines, nous devons mettre en évidence deux caractéristiques (1).

D'abord, la prédominance des capitaux allemands et autrichiens, sous forme d'établissements de crédit roumains, dont la façade seule est roumaine; ensuite, l'absence de spécialisation dans les opérations de banque.

En effet, si l'on examine les banques dépassant un capital de 5 millions, on remarque que sur 9 banques, 4 sont formées par le capital étranger (2) (presque en to-

(1) CAUBOUÉ, La situation bancaire en Roumanie. *Journal des Economistes*, 1919, Juin, p. 326

(2) a) — *La Banque Générale Roumaine*, fondée en 1895 avec 10 millions de lei de capital par la « Disconto-Gesellschaft » (Ber-

talité allemand ou autrichien), 4 par le capital roumain (1) et 1 à caractère mixte (2).

Ce trait est la conséquence de certaines dispositions du code de commerce roumain, qui prévoit qu'on ne peut établir de succursales dans le pays qu'avec l'autorisation du gouvernement, autorisation qui exige, à son tour, l'avis de la Chambre de commerce locale (art. 244 du Code comm. roum.). En plus, le code stipule (art. 185 C. comm.) que le tiers des censeurs de la banque ou du Conseil d'administration soit de nationalité roumaine, et l'art. 245 impose même un versement comme caution, allant jusqu'au quart du capital souscrit.

Toutes ces difficultés empêchent les banques étrangères d'avoir des succursales en Roumanie.

lin) et la Banque « Bleichröder » (Berlin). (En 1914 : capital 15 millions de lei.)

b) — *La Banque de Crédit Roumain* (fondée en 1905 avec 3 millions de lei capital), dans laquelle étaient intéressées la « K. K. privilegierte oesterreichische Länderbank » (Vienne) et la « Niederösterreichische Escompte Gesellschaft » (Vienne). (En 1914 : capital : 20 millions de lei.)

c) — *La Banque Commerciale Roumaine*, formée (1909 avec 12 millions de lei capital), par la « Wiener Bankverein » (Vienne), la « Banque de l'Union Parisienne » (Paris), l'« Anglo-Oesterreichische Bank » (Vienne) et le « Crédit Anversois » (Anvers). (En 1914 : capital 12 millions de lei). (Remarquons que toutes ces banques contiennent le mot « roumain ».)

d) — *The Bank of Romania Ltd* (1865), fut la filiale de la « Banque impériale ottomane » de Londres. En 1903 elle devient banque à capital anglais (300.000 £) avec une succursale à Bucarest. En 1914, son capital était de 300.000 £, soit 7,5 millions de lei.

(1) a) — *La Banque Agricole*, fondée en 1894, avec 12,2 millions de lei pour capital. (En 1914 : capital 18,5 millions de lei).

b) — *La Banque de Commerce de Craïova*, fondée en 1898 avec 200.000 de lei de capital. (En 1914 : 5 millions de lei).

c) — *La Banque d'Escompte*, fondée en 1899 avec 2 millions de lei capital. (En 1914 : capital 10 millions de lei).

d) — *La Banque Roumaine* (Banca Romaneasca) fondée en 1911 avec 17,5 millions de capital. (En 1914 : capital 26,25 millions de lei).

(2) *La Banque Marmorosch Blank et Cie*, créée en 1905 avec 8 millions de lei capital, auxquels participaient des capitaux roumains pour 36 % ; allemands, 24 % (« Bank für Handel und Industrie » (Berlin) « Berliner Handels-Gesellschaft » (Berlin) ; français, 20 % (« Banque de Paris et des Pays Bas » (Paris) ; hongrois, 20 % (« Pester Ungarische commercial Bank » (Buda-pest.)

« Si la haute banque étrangère voulait posséder des attaches en Roumanie, elle était donc obligée de créer des filiales, sociétés roumaines. Et ces filiales, d'après la deuxième disposition de la loi que nous venons d'indiquer, devaient avoir un caractère extérieur nettement roumain. Caractère extérieur seulement, empressons-nous de le dire, car si la majorité du conseil d'administration était composée de Roumains, la direction entière était entre les mains d'étrangers (Allemands, Autrichiens ou Hongrois) particulièrement agissants » (1).

L'exigence du Code de commerce roumain eut aussi pour conséquence de pousser les banques à avoir, dans leur conseil d'administration, des hommes politiques influents mais étrangers aux questions bancaires, simplement pour donner un « vernis national » à ces sociétés étrangères.

La seconde caractéristique — nous l'avons signalé — c'est l'absence de spécialisation dans les opérations de banque. Il n'y a pas de banques spécialisées dans l'escompte ou dans les affaires. Elles font toutes sortes d'opérations et prennent une large part à la constitution des sociétés industrielles, en finançant de préférence les sociétés pétrolifères, de filature et de métallurgie.

Les banques, en Roumanie, sont donc essentiellement des banques d'affaires et, d'une manière accessoire, des « établissements de crédits », au même titre que les institutions de crédit en France.

Ce cumul des opérations s'explique par le fait que les banques de crédit — au sens strict de ce terme —

(1) CAUBOUÉ, *op. cit.*, p. 325.

sont créées par les besoins du commerce et de l'industrie; elles n'existent, en conséquence, que dans les pays ayant un commerce et une industrie déjà très développés. Dans les pays plus neufs, où tout est à faire, ce sont, au contraire, les banques qui créent l'industrie et le commerce, et qui poussent le pays à son développement économique (1).

Tel fut le cas de la Roumanie, pays neuf, ayant un commerce et une industrie peu développés et d'immenses richesses naturelles.

Quant aux moyens d'action, on remarque que les banques roumaines complètent leurs ressources non seulement par les dépôts des particuliers, mais surtout par les soldes des comptes créditeurs et par le réescompte.

Voici la situation en 1913 (2) :

BANQUE	EN MILLIONS DE LEI			
	CAPITAL ET RÉSERVES	DÉPÔTS	COMPTES CRÉDITEURS	RÉESCOMPTE
Générale roumaine	19	?	138,6	?
Crédit roumain	28,9	44,8	38,8	3,9
Commerciale roumaine	12,7	?	58,3	?
Marmorosch-Blank et Cie	31,4	44,9	51,7	5,3
The Bank of Roumania Ltd	6,5	?	31,1	?
Roumaine	28,2	4,8	35,6	42,7
Agricole	27,6	16,4	10,6	28
d'Escompte	10,7	10,1	7	24
du Commerce Craïova	7,8	28,5	11,9	4,4

D'après ce tableau, on pourrait diviser les banques roumaines en 3 groupes quant à leurs ressources supplémentaires (3) :

Le premier groupe, formé par les 5 banques à capital

(1) KASTRIS, *op. cit.*, p. 45.

(2) ENÉ, *Les banques en Roumanie*, p. 84.

(3) ENÉ, *op. cit.*, p. 85. Voir aussi RADUCAN, *Les principales banques commerciales roumaines. Viata Romaneasca*. Août, 1913.

étranger (Banque Générale roumaine, Banque du Crédit roumain, Banque Commerciale roumaine, Banque Marmorosch Blank et Cie, et The Bank of Roumania), prennent principalement leurs capitaux d'emprunt, dans les comptes créditeurs fournis par les banques étrangères commanditaires.

Un second groupe, formé par les trois banques à capital roumain (Banque Roumaine, Banque Agricole et Banque d'Escompte), se procurent des capitaux par le réescompte à la Banque d'émission.

Enfin, un troisième groupe comprend la Banque de Commerce de Craïova, qui trouve ses capitaux principalement dans ses dépôts.

* * *

Si on jette un regard sur l'industrie, sur le commerce extérieur, ainsi que sur le crédit roumain, *la domination économique allemande en Roumanie* paraît tout à fait évidente.

Cette question présente un intérêt très vif si l'on retient qu'elle donna lieu, en Roumanie, à un courant de *nationalisation économique* et si l'on remarque aussi, qu'après la guerre, elle souleva le problème de l'*indépendance économique* roumaine.

L'histoire des relations du pays avec l'Allemagne prouve que la domination économique allemande en Roumanie, « n'est pas le fait du hasard mais un acte volontaire, imposé certainement à l'Allemagne par sa nouvelle situation économique » (1).

(1) DANAILA, Le Commerce extérieur de la Roumanie, p. 31.

En remontant au début des relations actives avec l'Allemagne, à la convention de 1877, qui prévoyait pour l'empire allemand la clause de la nation la plus favorisée, on note que l'intensification des rapports avec la Roumanie coïncide avec le commencement de l'expansion économique allemande.

En effet, dès cette époque, l'Allemagne revêt l'aspect d'une grande puissance industrielle; le problème de l'organisation systématique de la surproduction impose alors de façon urgente, la nécessité d'acquérir et de conserver de nouveaux débouchés. Il en résulta, pour l'Allemagne, une politique d'invasion pour les produits de son industrie.

Par les cartels allemands, par les primes d'exportation par la politique du dumping, par l'adaptation des produits manufacturés aux besoins du pays, par l'armée des consuls et des attachés commerciaux, enfin, par une publicité intensive, l'Allemagne encouragea et organisa l'invasion des marchandises allemandes.

La Roumanie, à cette époque, était au début de son développement économique. Il était naturel, alors, que l'invasion allemande ne trouvât point la forte résistance que lui opposèrent les autres pays industriels. « Le terrain leur a été au surplus abandonné par les Français notamment, auxquels cependant tant de sympathie eût été ménagée s'ils étaient venus davantage dans le pays » (1).

De plus, les Allemands organisèrent en Roumanie des institutions de crédit très puissantes, de sorte que le suc-

(1) BELLET, Le développement économique et la richesse de la Roumanie. *Journal des Economistes*, 1917, Juillet, p. 67.

cès économique allemand fut pleinement assuré, malgré les mesures protectionnistes que le pays essaya d'appliquer aux produits manufacturés étrangers.

Cette tendance de l'Allemagne à accaparer le marché roumain, l'industrie et les richesses roumaines, donna naissance à un courant de réaction, un courant de *nationalisation économique*.

Quelques institutions de crédit avaient dirigé ce mouvement, et il est juste de rappeler à ce propos, l'activité méritoire de la Banque Roumaine.

Quelques partis politiques et notamment le parti libéral, avait même inscrit dans son programme cette tendance à la nationalisation. La question se traduisait surtout par l'accueil fait aux capitaux étrangers. Le courant de nationalisation économique se montrait hostile à l'invasion de ces capitaux; sous le spectre des énormes bénéfices fournis par les industries pétrolifères appartenant aux étrangers, les extrémistes de ce courant poussaient leur patriotisme jusqu'à refuser le secours de ces fonds.

A notre avis, ce patriotisme nous semble exagéré. Il est vrai qu'une nationalisation économique sortira la Roumanie de sa dépendance envers l'étranger; mais nous ne devons pas oublier, bien que la Roumanie soit riche, que cette richesse est un *capital virtuel*, ne représentant de valeur que dans la mesure où il sera exploité.

Or, la Roumanie manque de capitaux; ses richesses naturelles attendent l'épargne roumaine et l'épargne étrangère pour être mise en valeur.

Il est donc juste de diriger l'activité du pays vers une

nationalisation économique; mais, ce changement doit se faire par une entente des capitaux roumains et étrangers.

*
* *
*

Une autre question soulevée tout naturellement par notre rapide analyse, est le problème du *change*. Bien qu'elle n'ait pris de proportions exagérées qu'après la guerre il n'est pas inutile de commenter un peu cette question ne fût-ce que pour mieux se rendre compte des transformations que la guerre y a apportées.

On se rend compte que la Roumanie, pays agricole et exportateur de céréales, devenait, au moment des récoltes (en été), créancière des principales places étrangères; au contraire, en hiver, sa situation changeait, elle devenait débitrice des places étrangères. Ce changement de situation se traduisait évidemment par un déplacement d'offres des devises étrangères et, en conséquence, par une variation du change. Pour amortir ces fluctuations, le crédit dut s'organiser en vue d'acheter de grandes quantités de devises en été pour les mettre en circulation l'hiver. L'institution qui a exercé ce rôle de régulateur du change fut la Banque Nationale de Roumanie.

En effet, pendant l'été, à cause de l'abondance du papier sur l'étranger, le change devenait favorable à la Roumanie et s'établissait aux environs des cours ci-dessous (1) :

Paris (les 100 francs), 95 lei;

Londres, (la livre sterling), 25 lei ;

Berlin (les 100 marks), 122 lei.

(1) CABOUE, La situation bancaire en Roumanie, p. 329.

La Banque Nationale de Roumanie ayant l'autorisation de pouvoir compter dans son encaisse métallique 30 % des lettres de change sur Paris, Londres, Berlin et Bruxelles, enravait cette hausse du leu par l'achat d'importantes quantités de devises; par cette opération elle édifiait une importante réserve de devises qui avait naturellement pour contre-partie une augmentation de la circulation monétaire.

En hiver, par contre, la raréfaction des devises étrangères rendait à la Roumanie le change défavorable et le taux se fixait au voisinage des cours suivants :

Paris (les 100 francs), 101 lei;

Londres (la livre sterling), 26 lei;

Berlin (les 100 marks), 126 lei.

La Banque Nationale intervenait de nouveau, cette fois pour enrayer la baisse du leu; la Banque mettait à la disposition du commerce et de l'Etat les devises étrangères qu'elle avait en portefeuille. Par cette opération, la Banque réalisait des bénéfices représentant la différence entre le prix d'achat et le prix de vente; en même temps, cette vente lui assurait la diminution de la circulation fiduciaire.

Par cette politique, la Banque Nationale de Roumanie apparaissait comme régulatrice du change roumain. « Elle intervenait judicieusement, — dit M. R.-G. Lévy — sur le marché des changes; elle a toujours, à cet effet, un portefeuille de traites sur l'étranger qui augmente aux époques des exportations des céréales, et diminue durant l'hiver, alors que les importateurs ont besoin des remises sur la France, l'Angleterre et l'Allemagne. Elle travaille ainsi, dans l'intérêt public, à réduire les oscil-

lations du change et à éviter le mouvement de numéraire, mode de règlement plus coûteux et plus long que les effets de commerce.

Grâce à cette politique, le change roumain sur Paris et les autres grandes places européennes où règne l'étalon d'or, n'a pas, depuis 1892, dépassé une moyenne d'environ 3 %. L'année qui a vu la cote la plus haute a été celle de l'avant-dernière grande crise financière de 1900; à ce moment, le change s'est élevé jusqu'à 105; depuis lors il n'a plus jamais atteint ce niveau; le maximum annuel n'a pas été supérieur à 102,25 et encore n'est-il apparu que deux fois, en 1901 et 1908 » (1).

* * *

Nous allons compléter les renseignements que nous avons donnés sur la situation économique, par des évaluations sur la fortune nationale de la Roumanie.

Bien que ces estimations soient « nécessairement trompeuses » (2) ou « extrêmement incertaines » (3), l'importance de cette question est évidente; c'est sur l'avoir national que viennent se greffer en dernière analyse les ressources financières du pays, c'est la fortune nationale qui garantit en dernière ligne les emprunts faits en vue des énormes dépenses nécessitées par la guerre.

M. J.-N. Angelesco arrive par l'estimation directe de chaque richesse, à 26 milliards, évaluant ainsi les éléments de la fortune nationale (4) :

(1) R.-G. LÉVY, Banque d'émission et trésors publics, p. 226.

(2) MARSCHAL, Principes d'économie politique, T. I, p. 199.

(3) WAGNER, Economie politique, T. I. p. 108.

(4) ANGELESCO, La richesse nationale de la Roumanie.

Propriété foncière rurale (forêts et pê- ries comprises)	Lei	19.100.000.000
Propriété foncière urbaine		1.500.000.000
Chemins de fer, flotte		1.000.000.000
Avoir minier		1.300.000.000
Avoir industriel et commercial		5.000.000.000
Métaux précieux, Monnaie. Créances sur l'étranger		300.000.000
Total	Lei	28.200.000.000

De cette somme, si l'on déduit la dette
publique soit 2.200.000.000

On arrive au total définitif de.. Lei (1) 26.000.000.000

M. N. Xenopol évalue la fortune publique de la Rou-
manie à 21,5 milliards, comme il suit (2) :

Propriété foncière rurale (forêts et pê- cheries comprises)	Lei	13.500.000.000
Propriété foncière urbaine		2.000.000.000
Terrains pétrolifères		1.000.000.000
Avoir industriel		1.300.000.000
Avoir commercial des sociétés en nom collectif et des firmes individuelles —		1.000.000.000

(1) M. Angelesco, pour se rendre compte de la fortune publique roumaine par rapport à la fortune publique des autres Etats, la répartit par tête d'habitant. Il arrive, pour la Roumanie, au chiffre de 3.714 lei par habitant. Par la même opération pour les fortunes nationales publiques des autres Etats, calculées d'après la même méthode, il obtient les chiffres suivants :

Angleterre	7.999 lei par habitant
France	7.692 »
Allemagne	6.461 »
Roumanie	3.714 »

La Roumanie est donc 2 fois moins riche que la France. Il ne faut pas oublier, quand on parle de la Roumanie, de tenir compte de l'inégalité de la répartition des fortunes.

(2) XENOPOL, *op. cit.*

Chemins de fer..	1.000.000.000
Valeur des immeubles, Monnaie, Encaisse	
de Banque Nationale..	725.000.000
Avoir de l'Etat	2.520.000.000
	23.045.000.000

Si l'on déduit la dette (avril 1906), soit 4.718.000.000

on arrive au total de Lei 21.323.000.000

D'autres économistes arrivent à 30 milliards (1).

*
* *

Enfin, pour montrer la structure économique de la Roumanie, nous allons mettre en évidence la répartition des revenus.

Cette question présente une grande importance lorsqu'il s'agit de la morale fiscale, car elle doit présider à la répartition des impôts.

M. E. Neculcea, dans ses remarquables travaux, donne la répartition suivante pour les revenus des propriétaires ruraux en 1908 :

Revenus	Nombre des propriétaires	Total des revenus
Jusqu'à 600 lei	1.240.376	117.490.169 lei
De 600-1.200..	10.188	8.472.256 »
De 1.200-2.400	5.042	8.245.088 »
De 2.400-4.800	1.753	5.787.140 »
De 4.800-10.000..	1.279	8.950.227 »
De 10.000-50.000	1.773	38.704.700 »
De 50.000-100.000	293	19.669.066 »
Au-dessus de 100.000..	183	43.758.137 »

(1) GHEORGHIU. *op. cit.*, p. 39.

— On est frappé par l'absence d'une classe moyenne de transition, ainsi que par la disproportion entre : « la grande masse des pauvres, et les privilégiés du sort ».

Les revenus de la propriété urbaine étaient ainsi répartis :

Revenus	Nombre des propriétaires	Total des revenus
Jusqu'à 600 lei.. . . .	103.305	18.396.047 lei
De 600-1.200.. . . .	11.809	10.382.253 »
De 1.200--2.400.. . . .	6.431	10.899.153 »
De 2.400-4.800	2.878	9.526.270 »
De 4.800-10.000.. . . .	1.091	7.592.067 »
De 10.000-50.000.. . . .	485	8.688.229 »
De 50.000-100.000	33	2.186.406 »
Au-dessus de 100.000 . . .	10	2.355.165 »

L'absence d'une classe de transition naturelle est moins sensible ici que pour les revenus de la propriété rurale; mais la disproportion a été dernièrement (avant 1916) accentuée par l'augmentation des gros revenus, due à l'accroissement rapide des loyers dans les grandes villes.

L'absence d'une classe sociale de transition, oblige l'Etat à élever au point de vue fiscal, le coefficient de progression des impôts, afin de subvenir d'une part aux nécessités financières de l'Etat et, d'autre part, de pouvoir réaliser l'exonération des classes pauvres. Du point de vue social, l'absence d'une classe moyenne va priver l'Etat d'un remarquable amortisseur des frictions possibles entre les classes extrêmes.

C'est avec raison que M. Xenopol observait que (1) :
« La société roumaine se présente, au point de vue de la distribution de la richesse et du revenu, sous un aspect peu favorable : une classe assez restreinte de riches, des gens très riches, possédant d'immenses étendues de terre ou de forêts, de grandes banques et de grandes sociétés commerciales ou industrielles réalisant généralement de très gros bénéfices, une classe moyenne peu nombreuse ; dans les campagnes à côté d'une classe de paysans aisés — dont le nombre augmente heureusement tous les ans — une masse, une trop grande masse de paysans et de travailleurs des champs ayant une situation matérielle assez précaire ; enfin, dans tout le pays, une classe nombreuse de fonctionnaires peu rétribués ».

«Ce qui frappe le plus l'observateur de la situation économique de la Roumanie, c'est le contraste entre la richesse du pays et la pauvreté des classes travailleuses, c'est-à-dire de ceux qui créent la richesse.

Cette situation est due à trois causes : une mauvaise répartition de la richesse et des revenus, une organisation agricole défectueuse et une organisation industrielle insuffisante.

Cette situation ne pourra changer que par une meilleure répartition de la propriété rurale, par la transformation de notre système agricole et par une augmentation de notre production industrielle ».

(1) XENOPOL, *op. cit.*

SECTION II.

La situation économique de la Roumanie et la législation roumaine

La question agraire. — La question industrielle. — La question du crédit. — Examen de ces questions au point de vue de la législation roumaine.

Considérant la grande influence que la législation d'un pays peut apporter à son mouvement économique, nous avons cru nécessaire d'illustrer rapidement quelques aspects de la législation roumaine, aspects qui exercent une action sur la vie économique et financière du pays.

La première question qui se pose, est de toute évidence, la *question agraire*.

Si l'on considère qu'il existe une entente intime entre le droit de propriété et la production, que la garantie du droit de propriété est une des conditions essentielles pour assurer le développement de la production, il est aisé de concevoir qu'avant 1864 « à une époque où les paysans ne possédaient que $\frac{1}{6}$ des terres avec un droit de propriété particulièrement instable, la Roumanie produisait à peine 13 à 14 millions d'hectolitres » (1).

En 1864, en vertu de la convention de Paris (art. 46), le gouvernement roumain ayant voulu assurer aux paysans un droit de propriété véritable, il se heurta à

(1) BELLET, Le développement économique de la Roumanie.

une résistance des propriétaires et ne réussit que par un coup d'Etat, par la loi de 1864, loi qui sécularisa les domaines des couvents (1) ; en même temps, on attribua aux paysans, en toute propriété, les terres qu'ils occupaient. Les grands propriétaires furent obligés de céder, moyennant indemnité, jusqu'à deux tiers de leurs terres (2).

En 1907, après une révolte agraire, une série de lois ont inauguré trois idées : l'idée du *minimum de salaire agricole*, l'idée du *maximum de fermage* et la troisième, la création des *pâturages communaux* pour assurer le développement de l'élevage (3).

Ces lois ont fixé les prix au-dessous desquels les travaux agricoles ne pouvaient descendre et ont déterminé en même temps le maximum d'affermage des terres accordées aux paysans. De plus, on décida que tout propriétaire ayant plus de 300 hectares, devait vendre le 1/8 aux communes pour la formation des pâturages communaux. On institua aussi une « Caisse Rurale » ayant pour but d'acheter des terres à la grande propriété, pour les revendre ensuite aux paysans. L'Etat, enfin, favorisa la formation des associations rurales d'affermage ayant pour but d'affermier les terres directement aux propriétaires en excluant les intermédiaires. Ces lois de 1907 n'ont pas donné le résultat attendu.

Tel est le schéma des principales lois qui sont intervenues dans la question agraire jusqu'à la veille de la grande guerre. Toutefois, le problème agraire n'était pas

(1) Ces couvents possédaient 1/5 du territoire national.

(2) Voir BELLET, *op. cit.*, p. 69.

(3) Voir pour plus de détails MANTU, L'expropriation de la grande propriété rurale et la question agraire en Roumanie « *Journal des Economistes* » 1920 mars, p. 330.

résolu, et la situation du paysan roumain laissait beaucoup à désirer.

De nouvelles réformes devenaient nécessaires. Ces réformes devaient influencer l'économie et les finances de l'Etat.

* * *

Une autre question se posait : *le problème de l'industrie*. La Roumanie n'ayant pas une industrie très développée, les produits roumains étaient le plus souvent dirigés vers l'étranger, et revenaient transformés par l'industrie des autres pays. L'agriculture et le développement agricole exigeaient d'énormes capitaux. Pour attirer ceux-ci vers l'industrie, la Roumanie dut recourir à des mesures artificielles, lesquelles se manifestèrent sous deux formes :

D'abord de *politique protectionniste* (protection douanière très élevée) (1), puis de *politique interventionniste* (par les lois de 1887 et de 1912, lois pour l'encouragement de l'industrie).

Ces lois interventionnistes accordaient aux industries remplissant certaines conditions (sur le nombre des chevaux-vapeur, ou sur celui des ouvriers) des avantages appréciables, tels que la franchise des matières premières venues de l'étranger, réduction sur le transport par voies ferrées, exemption d'impôts pendant quelque temps (2).

(1) Exemple : 24 à 26 % de la valeur des produits fabriqués pour l'industrie du papier; 17 à 64 % pour l'industrie du chanvre; on accorda aussi d'extraordinaires privilèges à l'industrie du sucre. (BELLET, *op. cit.*, p. 65.)

(2) A la veille de 1914 bénéficiaient de ces lois 838 fabriques avec un capital de 338 millions et une production annuelle de 547 millions, occupant environ 53.000 ouvriers dont les salaires s'élevaient à 50 millions.

On a même eu recours aux « *primes de fabrication* » pour l'industrie du sucre, primes auxquelles on renonça, en raison des lourdes charges qu'elles imposaient à l'Etat.

On voit donc que la Roumanie n'a rien négligé de ce qu'elle pouvait faire pour créer un développement artificiel de l'industrie. Cependant on ne peut dire du résultat qu'il fut brillant, car l'industrie ne prit pas l'essor attendu. La seule activité industrielle qui attestait vraiment un développement remarquable fut l'industrie pétrolifère; il fut entravé, pourtant, par une tendance à faire obstacle à toute entrée de capitaux étrangers.

*
* * *

Enfin, pour en terminer avec le dernier aspect de la législation roumaine susceptible d'influencer la vie économique du pays, nous allons rappeler les articles 244 et suivants du Code de commerce, sur les sociétés et associations commerciales étrangères qui veulent constituer des succursales en Roumanie, articles auxquels nous avons fait allusion en parlant des banques roumaines (1).

Nous avons remarqué les difficultés qu'ils soulèvent et les moyens par lesquels on les a détournés.

Ce sont les trois principaux problèmes, celui de l'agriculture, de l'industrie et du crédit, que nous avons voulu illustrer très rapidement à la lumière de la législation roumaine, afin de mieux apercevoir la situation économique de la Roumanie à la veille de la grande guerre.

(1) Voir *supra*, p. 36.

CHAPITRE II

Situation financière de la Roumanie à la veille de la grande guerre

SECTION PREMIERE

LES BUDGETS DE LA ROUMANIE

*Variation des dépenses. — Variation des recettes. —
Les excédents budgétaires. — Sincérité des budgets.
— Crédits supplémentaires et extraordinaires. —
Structure des budgets roumains.*

Avant d'aborder la politique suivie depuis 1914, un examen rapide des finances roumaines d'avant-guerre nous semble nécessaire. Il nous permettra de mieux apprécier l'opportunité des mesures prises, ou l'absence d'une politique active depuis le début des hostilités.

Comme le remarquait le ministre des Finances, en France, « Un budget n'est pas un acte isolé. Solidaire des budgets précédents, il porte en lui, en même temps que les indications de la politique de demain, les conséquences de celle d'hier, des fautes et des erreurs antérieurement commises » (1).

Signalons que les budgets en Roumanie étaient établis d'après les dépenses et les revenus des 5 dernières années. Au cas où les mauvaises années agricoles in-

(1) Discours de M. de Lasteyrie (26 octobre 1922). Voir *Temps*, 28 oct. 1922.

fluençaient les recettes, ou au cas où les paiements excédaient les crédits votés dans le budget, on couvrait la différence entre les recettes et les paiements, par des prélèvements sur les excédent antérieurs.

Si l'on examine les budgets d'avant guerre, on est frappé surtout par les variations brusques des dépenses de l'Etat; au lieu d'une progression constante et continue, leur évolution présente principalement entre 1900-1909 des accroissements et des diminutions brusques.

Ces variations laissent voir l'immixtion de la politique dans les finances de l'Etat. Car, comme le remarque M. Creanga : « notre système politique avec ses luttes exagérées et avec ses grandes faveurs ne semble pas être étranger à ce développement anormal (1).

Dans le budget (2) :

1899-1900	l'accroissement (3) des dépenses	représente	+	4,42 % (4)
1900-1901	»	»	»	+ 0,85 %
1901-1902	la diminution	»	»	— 9,29 %
1902-1903	»	»	»	— 1,46 %
1903-1904	l'accroissement	»	»	+ 5,53 %
1904-1905	»	»	»	+ 10,04 %
1905-1906	»	»	»	+ 3,96 %
1906-1907	»	»	»	+ 1,14 %
1907-1908	»	»	»	+ 1,51 %
1908-1909	»	»	»	+ 55,01 %
1909-1910	»	»	»	+ 15,34 %
1910-1911	»	»	»	+ 6,86 %
1911-1912	»	»	»	+ 1,71 %
1912-1913	la diminution	»	»	— 2,26 %
1913-1914	l'accroissement	»	»	+ 4,22 %

(1) CREANGA, Etude critique sur les impôts et sur notre politique financière, p. 218.

(2) L'exercice des budget roumains s'étend du 1^{er} avril au 30 mars.

(3) Calculés par nous, d'après l'*Annuaire statistique*, 1915-1916, p. 248.

(4) Nous avons marqué les accroissements par + et les diminutions par —.

La diminution des dépenses (— 9,29 %) et les accroissements qui suivent (5,53 % et 10,04 %) autorisent à adopter les conclusions ci-dessus.

Si l'on peut concevoir des accroissements, même très sensibles dans l'évolution des dépenses de l'Etat, une saine politique financière refuse d'imaginer des compression de 9,29 % qui n'influenceraient pas l'essor du pays ; or, la marche régulière des services de l'Etat qui a accompagné cette réduction, met en évidence le caractère superflu de ces accroissements.

Si, parfois, des gouvernements bien intentionnés ont essayé d'éviter le gaspillage, leurs successeurs ont laissé primer, même dans les finances de l'Etat, le désir d'une nombreuse clientèle politique. Si le pays n'a pas trop souffert de cette *politique de clientèle*, c'est que les énormes richesses de la Roumanie ont largement suppléé aux vicissitudes des organisations politiques.

Depuis 1909, l'évolution des dépenses est moins brusque, plus suivie, et on peut même entrevoir une politique équilibrée dans l'augmentation des dépenses.

*
* *

Examinons maintenant les variations des recettes. Sous la forme de pourcentage, elles montrent l'absence de coordination entre l'évolution des recettes et celle des dépenses ; l'incohérence de leur augmentation nous laissent croire que, bien souvent, ces recettes ont été perçues sans que les dépenses de l'Etat fussent préalablement établies ; or, il est de toute évidence que l'établissement préliminaire des dépenses et l'adaptation des res-

sources aux dépenses, constituent l'un des éléments sur lesquels reposent toute politique budgétaire.

L'absence de ce principe est rendu saisissant par les chiffres qui suivent (1).

Budgets	Variations % par rapport au budget	
	Dépenses %	Recettes %
1899-1900	+ 4,42 (2)	— 15,26
1900-1901	+ 0,85	+ 5,00
1901-1902	— 9,29	+ 13,12
1902-1903	— 1,46	+ 4,60
1903-1904	+ 5,53	+ 3,20
1904-1905	+ 10,04	+ 0,09
1905-1906	+ 3,96	+ 19,38
1906-1907	+ 1,14	+ 3,24
1907-1908	+ 1,51	+ 4,08
1908-1909	+ 55,01	+ 41,38
1909-1910	+ 15,34	+ 11,53
1910-1911	+ 6,86	+ 11,68
1911-1912	+ 1,71	+ 10,29
1912-1913	— 2,26	— 3,43
1913-1914	+ 4,22	+ 2,90

Même si on laisse de côté le budget de l'année 1899-1900 — année de grande crise — on remarque facilement l'écart parfois sensible entre l'accroissement des dépenses et l'accroissement des recettes.

Une politique d'équilibre ne se dessine qu'après 1909.

(1) Calculés par nous, d'après l'*Annuaire statistique* 1915-1916, p. 248.

(2) Nous avons marqué les accroissements par + et les diminutions par —.

Quelques éclaircissements nous sont fournis sur les dépenses et les revenus des budgets d'avant-guerre, par le remarquable rapport de M. V. Bratiano à propos du budget 1916-1917.

L'absence d'une coordination est, d'après le rapporteur, un principe directeur dans l'établissement et dans la conduite des administrations publiques en Roumanie. Cela est dû, en grande partie, au développement rapide du pays. « En 50 ans — dit M. V. Bratiano — nous avons dû non seulement nous consolider au point de vue politique pour résister aux dangers extérieurs, mais encore, passer à une organisation que les autres Etats n'ont atteint qu'en plusieurs siècles. L'absence d'une organisation systématisée était donc la conséquence fatale d'un développement rapide. Mais si les dures conditions du passé peuvent excuser une partie des erreurs commises, aujourd'hui, avec l'expérience acquise et connaissant mieux nos faiblesses, il ne nous est plus permis d'apporter le moindre retard dans la consolidation d'une œuvre que la nécessité seule a rendu hâtive ».

On remarque aussi, note M. Bratiano, l'absence de coordination entre les lois d'organisation et les services publics. En effet, le régime des fonctionnaires — ayant les mêmes attributions et les mêmes aptitudes — varie d'une administration à l'autre. Une inégalité de salaires se traduit toujours par l'accroissement du salaire le moins élevé, et non pas par la réduction de celui qui était le plus élevé.

D'autre part, on observe une augmentation inquiétante

du nombre des fonctionnaires; elle implique fatalement un mauvais traitement.

Aux politiciens — déclarait le Ministre des finances en 1916 — il fallait des places de plus en plus nombreuses afin de pourvoir les fils et les protégés des électeurs; l'augmentation du nombre des fonctionnaires plaisait aux fonctionnaires eux-mêmes, qui voyaient ainsi diminuer leur travail.

Quant à la répartition des fonctionnaires, on est frappé de voir à quel point les services étaient centralisés. Les calculs de M. Bratiano sont particulièrement instructifs. Ainsi, tandis que l'administration centrale d'un ministère éleva dans la proportion de 7 % le nombre de ses fonctionnaires, celle étrangère au ministère n'augmenta que de 20 pour mille. Cette inégalité se traduit encore mieux lorsqu'on examine la valeur des salaires exigés par la création de nouveaux services (33 % et 10 %).

Ces chiffres mettent en évidence le déséquilibre entre les dépenses des administrations centrales et les dépenses pour le personnel extérieur.

Puisqu'il s'agit ici de centralisation, signalons encore que le développement du budget de l'Etat et des budgets locaux présentent le même déséquilibre.

Ainsi tandis que l'accroissement des budgets de l'Etat correspond à 40 % d'augmentation, l'accroissement des budgets locaux s'élève à peine à 18 %.

Cette concentration excessive se traduit par l'affaiblissement des administrations locales et par la diminution de leur responsabilité; elle affaiblit aussi l'attention

que les organisations centrales prêtent aux intérêts locaux.

L'absence de coordination entre les divers services publics entraîna un certain déséquilibre entre les besoins de l'Etat. Bien souvent on négligea les besoins de l'Etat pour se livrer à des dépenses inutiles ou luxueuses; les gouvernements ont fréquemment négligé de classer ou de différencier les besoins qui leur étaient soumis. On a construit — observe encore M. V. Bratiano — de somptueux palais, sans remarquer les exigences de l'enseignement rural qui étaient loin d'être satisfaites.

*
* * *

Les chiffres que nous avons donnés plus haut laissent voir que la politique budgétaire de la Roumanie semble s'être dirigée vers une politique d'excédents.

Etait-elle justifiée ? La réponse objective sera fournie par les chiffres des excédents budgétaires réalisés depuis 1900 (1).

Budgets	Excédents ou déficits
1900-1901.. . . .	— 27.244.017 lei (2)
1901-1902.. . . .	+ 21.217.189 »
1902-1903.. . . .	+ 32.329.760 »
1903-1904.. . . .	+ 28.668.733 »
1904-1905.. . . .	+ 6.475.726 »
1905-1906.. . . .	+ 45.446.355 »
1906-1907.. . . .	+ 52.920.924 »
1907-1908.. . . .	+ 62.336.898 »

(1) *L'Annuaire statistique de la Roumanie*, 1915-1916, p. 248.

(2) Nous avons marqué les excédents par + et les déficits par —.

1908-1909.. . . .	+	51.537.630 »
1909-1910.. . . .	+	40.920.834 »
1910-1911.. . . .	+	58.649.482 »
1911-1912.. . . .	+	110.391.655 »
1912-1913.. . . .	+	99.480.317 »
1913-1914.. . . .	+	96.249.167 »

Il est incontestable que le recouvrement du budget par les recettes de l'Etat est, en matière de finance, un grand principe directeur. Le recours aux emprunts pour subvenir aux dépenses du budget ordinaire est, par contre, le signe de la pire des politiques.

Théoriquement, si les budgets de l'Etat accusent des déficits, l'augmentation des recettes devient d'une nécessité inexorable; il faut que les variations des recettes suivent les oscillations des dépenses.

Deux grands principes régissent le problème de la politique des excédents budgétaires : 1° Les charges fiscales ne doivent être imposées aux contribuables que dans la mesure où elles sont nécessaires pour couvrir les charges de l'Etat. 2° Les excédents sont le résultat d'une heureuse gestion financière.

Dans le problème ainsi posé intervient, lorsqu'il s'agit de la Roumanie, une troisième variable : celle de la dépendance existant entre les finances et l'état des récoltes; une politique d'excédents s'impose alors afin de pouvoir parer aux conséquences fâcheuses des récoltes déficitaires.

Si l'on examine le tableau des excédents, on observe facilement que le budget de 1904-1905 enregistre un excédent de 6,5 millions, bien que l'excédent antérieur

soit de 28,7 millions; il est vrai que les dépenses ont augmenté sensiblement par rapport aux recettes. Mais, une cause tout aussi importante est la mauvaise récolte de la même année; elle n'est pas trop visible parce que l'excédent de 1903-1904 est intervenu pour en atténuer les conséquences fâcheuses. Dans la situation du commerce extérieur, par contre, les répercussions de cette mauvaise récolte ont été plus nettes, car la balance commerciale relève un déficit de 49,5 millions (1).

L'exemple ci-dessus est suffisamment instructif, pour nous faire voir la nécessité des excédents budgétaires en Roumanie; leur grand rôle est d'amortir les conséquences des mauvaises récoltes.

Mais si les excédents sont une nécessité dans les budgets roumains, nous apprécions aussi leur exagération, car, dans la gestion de 1911-12, l'excédent représente plus d'un sixième des recettes de l'année.

Signalons que 15 % des excédents budgétaires, étaient versés au « fonds de réserve du Trésor » créé en 1905 (2). Ce fonds de réserve était déposé à la Caisse des Dépôts, Consignations et Economies, pour être employé à l'achat des titres de rentes roumaines. La Caisse des Dépôts capitalisait les fonds de cette réserve, touchait les coupons, les titres sortis, et avec cet argent, achetait d'autres titres de rentes. Le 31 mars 1914 cette réserve du Trésor s'élevait à 45.675.718 lei.

* * *

Si maintenant on examine la sincérité des budgets

(1) Voir *supra*, p. 20.

(2) Loi du 12 avril 1915. Voir HAMANGIU, Code général de la Roumanie, T. III, p. 3293.

roumains, on constate que presque toujours les recettes ont été supérieures aux évaluations budgétaires votées.

Ainsi depuis 1901 les recettes, par rapport aux évaluations budgétaires, sont représentées par les taux suivants (1) :

Budget	%
1901-1902	108,58
1902-1903	113,71
1903-1904	109,61
1904-1905	94,27
1905-1906	119,82
1906-1907	123,32
1907-1908	121,93
1908-1909	108,59
1909-1910	105,32
1910-1911	109,88
1911-1912	120,21
1912-1913	116,50
1913-1914	119,20

On entrevoit les conséquences des mauvaises récoltes même dans la perception des recettes; ainsi l'exercice 1904-1905 accuse un rendement déficitaire de 5,73 %.

Les traces des années agricoles déficitaires apparaissent donc à travers toutes les manifestations de la vie financière de l'Etat.

La recette la plus forte, par rapport aux évaluations budgétaires, fut celle du budget 1906-1907, avec 123,32 %.

*
* * *

Nous devons mentionner aussi la question des crédits

(1) *L'Annuaire statistique de la Roumanie*, 1915-1916, p. 251.

supplémentaires et extraordinaires qu'on accorde très facilement en Roumanie.

Le tableau ci-dessous nous donne des indications sur la manière de dépasser les crédits votés (1) :

Exercice	Crédits supplémentaires et extraordinaires	Proportion % des crédits budgétaires accordés par rapport au budget
1901-1902.. . . .	4.303.264 lei	1,95
1902-1903.. . . .	5.456.603 »	2,47
1903-1904.. . . .	4.046.596 »	1,86
1913-1914.. . . .	17.521.150 »	1,42
1912-1913.. . . .	21.652.015 »	8,27
1911-1912.. . . .	9.736.000 »	1,98
1910-1911.. . . .	5.284.655 »	4,01
1909-1910.. . . .	4.592.665 »	1,41
1908-1909.. . . .	5.717.030 »	1,08
1907-1908.. . . .	10.303.047 »	9,03
1906-1907.. . . .	4.657.924 »	6,14
1905-1906.. . . .	19.187.906 »	2,73
1904-1905.. . . .	3.219.898 »	3,97

Cela est dû à l'absence d'un contrôle préventif dans le système de la comptabilité publique roumaine.

On pourrait donc conclure que les évaluations des recettes subissent toujours une sous-estimation; celles des dépenses sont aussi un peu diminuées; les exercices sont toujours clôturés par des crédits supplémentaires et extraordinaires.

(1) *L'Annuaire statistique*, p. 249.

*
*
*

Nous allons terminer la question des budgets roumains par une rapide considération sur leur constitution. Plus bas nous donnons un tableau des principales ressources des budgets sous forme de pourcentage par rapport aux recettes annuelles (1).

BUDGET	Impôts directs o/o	Impôts indirects o/o	Droits de timbre et d'enregistrement o/o	Monopole d'Etat o/o	Services publics o/o	Domaine de l'Etat o/o	Autres ressources o/o
1903—1904	17,89	19 18	7,72	21,54	14,22	11,38	8,07
1904—1905	18,18	18,20	7,83	22,51	12,12	11,21	9,95
1905—1906	15,82	21,22	7,91	20,14	12,59	10,12	11,90
1906—1907	16,09	22,60	7,88	20,54	13,00	9,93	9,96
1907—1908	11,07	26,06	7,49	20,84	13,12	9,67	11,45
1908—1909	9,64	18,64	5,38	14,80	22,64	6,72	23,98
1909—1910	9,38	16,15	6,11	15,06	22,92	6,33	24,05
1910—1911	8,17	14,43	5,21	12,34	21,04	4,70	34,11
1911—1912	9,23	18,08	6,59	13,37	25,73	5,39	21,61
1912—1913	9,02	17,54	7,49	13,97	25,22	5,45	21,31
1913—1914	7,87	18,75	6,41	14,96	25,49	5,59	20,93

Sans entreprendre une analyse détaillée de ce tableau, on remarque de prime d'abord, la diminution des impôts directs ainsi que les oscillations un peu désordonnées des contributions indirectes.

Dans le total des recettes, au cours des années 1904-1905, s'établit presque une égalité entre les impôts directs et indirects. Au contraire, à la fin de notre statistique (années 1912-1913-1914), les impôts directs représentent à peu près la moitié des impôts indirects.

Ces variations mettent en évidence l'état stationnaire de la législation fiscale des impôts directs. Malgré l'essor économique du pays, les *contributions directes* inter-

(1) Calculé par nous, d'après l'*Annuaire statistique* 1915-1916, p. 252.

viennent dans le budget avec le même nombre de millions. Or, dans les budgets toujours croissants de l'Etat roumain, leur montant par rapport au total des recettes, diminue de plus en plus. Si les *impôts indirects* ne subissent pas la même diminution, c'est parce qu'ils s'adaptent mieux, par leur nature, aux transformations de la vie économique dont ils suivent de plus près les oscillations.

Les revenus des *droits de timbre et d'enregistrement*, du *monopole*, ainsi que les revenus du *domaine de l'Etat*, accusent aussi dans leur évolution la même diminution sensible. Le décroissement un peu rapide des revenus du domaine de l'Etat s'explique aussi par la vente des terres domaniales aux paysans.

On ne doit pas oublier qu'en valeur absolue les sommes de ces trois dernières ressources ont légèrement augmenté, et que la diminution du tableau que nous donnons plus haut est due aux budgets toujours croissants. Ce qu'on doit mettre en évidence c'est que ces ressources ne suivent pas l'accroissement rapide des budgets.

Les revenus des *services publics* (1), au contraire, augmentent fortement en dépassant même l'accroissement des budgets; dans une période de dix ans ils ont presque doublé.

Les revenus que nous avons indiqués dans les tableaux précédents par la dénomination des « *autres recettes* » comprennent : les revenus de subvention et ceux

(1) Les services publics comprennent : les postes, télégraphes, les chemins de fer, les services maritimes et danubiens, le service feuvial, le chantier de Turnu-Severin et les suos de Braïla et Galatz.

des ministères de l'Etat. Leur évolution est assez désordonnée.

Pour avoir la notion exacte du rapport qui existe entre les impôts directs et indirects il faudrait ajouter à ces derniers le *droit de timbre et d'enregistrement* ainsi qu'une partie des *monopoles d'Etat* et des *services publics* ; ainsi peut-on mieux se rendre compte de la disproportion entre les impôts indirects et les impôts directs.

*
* *

Après avoir examiné ces divers aspects des budgets roumains, il faut dégager la politique budgétaire jusqu'à la veille de la guerre.

D'une manière générale, cette politique manque d'unité ; les gouvernements qui se succèdent remplacent souvent l'œuvre de leurs prédécesseurs par une politique de clientèle ; ils s'évertuent, par contre, à présenter des excédents de plus en plus forts tout en oubliant de contrôler les dépenses et l'utilisation des recettes ; la « superficialité coupable » (1) avec laquelle les budgets passent devant la Chambre (2) exclut tout contrôle de la part du Parlement.

De plus en plus, le budget est alimenté par les impôts indirects. Aucun gouvernement ne prend soin de perfectionner la législation des contributions directes.

(1) SEULESCO, Le budget et la banque, p. 24.

(2) En Roumanie, le budget est examiné seulement par la Chambre des Députés.

SECTION II.

LES IMPÔTS EN ROUMANIE

§ 1^{er}. — *Les impôts directs :*

A. *Impôts directs assimilés à l'impôt sur le revenu.*

Impôt foncier, impôt sur les salaires, impôt sur les capitaux mobiliers, impôt sur les exploitations minières.

B. *Impôts directs non-assimilés à l'impôt sur le revenu. Impôt personnel, impôt des patentes, taxe sur l'hectare de vigne.*

Les dixième. — Les caractères des impôts directs roumains.

§ 2. *Les impôts indirects.*

Les impôts sur la transaction ou sur la circulation juridique. Droits de timbre et droits d'enregistrement.

Les impôts sur les consommations. Boissons alcooliques, sucre, pétrole.

Droits de douanes. Monopoles.

§ 3. *Les impôts, directs et indirects. Critique d'ensemble.*

Considérés dans leur ensemble, les impôts, en Roumanie, apparaissent, en somme, comme une suite de mesures plus ou moins heureuses sans idées directrices.

L'armature des impôts directs ne permettait pas de subvenir aux buts purement fiscaux, car, la rigidité du système s'opposait à une répartition plus équitable.

On peut assimiler quatre des contributions directes à l'impôt sur le revenu et classer les trois autres sous la rubrique d'impôts étrangers au revenu.

Fait partie de la première catégorie : l'impôt sur le revenu de la propriété foncière, sur le revenu des salaires, sur le revenu des capitaux mobiliers et sur le revenu des exploitations minières.

L'impôt foncier, bien qu'il soit « de tous les impôts directs le premier historiquement et le premier par son universalité » (1), est apparu assez tard en Roumanie (1859). Cela paraît assez étrange, d'autant plus que les pays roumains furent assez éprouvés au point de vue fiscal.

M. le professeur Seulesco explique ce retard par le régime de la propriété roumaine. « Nous sommes, en réalité — remarque-t-il — (2), un pays qui a aboli tout dernièrement le régime de la féodalité. Chez nous, l'ère moderne ne peut commencer qu'à partir du 2 mai 1864 » (date où l'on a reconnu le bien fondé de la propriété rurale). La classe dominante, qui était en même temps celle des grands propriétaires, a retardé d'institution de l'impôt foncier.

Cet impôt frappe le revenu de la propriété foncière de 6 ½ % ; il présente en même temps certaines distinctions. Il établit d'abord une différence entre la propriété affermée et celle cultivée par les propriétaires mêmes, en réduisant à 5 ½ % l'impôt pour ces derniers. Il prévoit ensuite un dégrèvement pour les propriétés rurales dont l'étendue n'excède pas 10 hectares ; l'impôt

(1) ALLIX, Traité élémentaire de sciences de finances et de législation financière française, p. 478.

(2) SEULESCO, Cours professé à la Faculté de Bucarest, 1915-16.

est réduit à 4 ½ %. L'importance de cette distinction est appréciable si on se rappelle ici le nombre des propriétaires ruraux qui bénéficient de cette réduction (1).

Ensuite, la loi sur l'impôt foncier, introduit une idée nouvelle : c'est l'idée de la *compensation fiscale de l'absentéisme*. Nombre de propriétaires, et surtout les possesseurs de grands domaines, vivaient à l'étranger ; les larges dépenses qu'ils pouvaient se permettre grâce aux importants revenus de leurs terres, influençaient défavorablement la balance des comptes du pays. En même temps, par leur absence, ils privaient le fisc roumain de nombreux revenus des impôts indirects. Il était assez juste alors de compenser cette perte du fisc par le doublement du taux de l'impôt foncier. La loi prévoyait, en effet, 13 % pour les propriétés affermées ou exploitées quand leurs propriétaires ne résidaient pas dans le pays.

L'impôt foncier n'était pas assis sur la propriété foncière, mais sur le revenu *présumé* résultant de la valeur locative.

En même temps, les principes d'équité étaient sacrifiés par une sous-estimation du revenu pour la grande propriété ; il n'y avait que les paysans qui étaient imposés d'après le vrai revenu (2).

Le reproche théorique qu'on peut adresser à cet impôt, c'est qu'il ne considère pas le revenu réel, c'est-à-dire le revenu déduction faite de l'intérêt des dettes hy-

(1) Voir *supra* p. 12.

(2) ASLAN, Les Finances de la Roumanie (1831-1905), p. 123. Voir en même temps le discours de M. le Président du Conseil du 18 décembre 1902. L'enquête faite en 1907 a constaté que le paysan, payait 60-80 lei par hectare alors que les grands propriétaires ne payaient qu'environ 30 lei.

pothécaires dont la propriété est grevée; de sorte que le vrai taux de l'impôt foncier peut arriver jusqu'à 50 % du revenu réel. (1).

Sur la production de l'impôt foncier, les statistiques relèvent un accroissement continu dont l'une des causes, est la répartition et la vente aux paysans des importants domaines de l'Etat jusqu'alors exonérés d'impôts; un autre facteur, est la hausse considérable des revenus des propriétés, hausse provoquée par l'intensification de l'exploitation agricole et par le développement économique du pays (2).

De toutes les contributions directes, l'impôt foncier représente la plus grande production, soit 36,66 % par rapport au total des impôts directs (budget 1913-1914).

* * *

L'impôt sur les salaires frappe de 3 % le revenu brut des fonctionnaires lorsque ce revenu dépasse 200 lei par mois.

L'injustice de cet impôt est manifeste, si l'on se rappelle que le revenu des professions libérales n'est pas frappé, quoiqu'il puisse atteindre des chiffres bien plus élevés; de plus, le minimum non imposable est beaucoup trop réduit.

La productivité de cet impôt accuse, en 1907, une diminution, à cause de l'abaissement du taux de 5 % à 3 %; depuis, l'accroissement est lent et continu. En 1913-1914 il représente 8,33 % du total des impôts directs.

(1) TITULESCO, *Projet de loi pour la réforme des contributions directes*, p. 126.

(2) ASLAN, *op. cit.*, p. 125.

*
* *

L'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers introduit en 1906, frappe de 5 % le revenu net des actions, obligations ou toute autre valeur mobilière, ainsi que l'intérêt des créances hypothécaires et des rentes garanties par hypothèque.

On doit signaler de suite que les revenus distribués par les sociétés anonymes *payant la patente*, sont exempts de cet impôt.

De même sont exonérées, les rentes, ou toutes les obligations d'Etat prévues comme telles par leurs lois d'émission.

Il s'agit donc d'un impôt établi sur le revenu des capitaux placés en hypothèque; c'est-à-dire, en somme, d'un impôt sur les revenus des capitaux immobiliers.

La perception se fait ou par *retenue*, — pour les coupons ou dividendes — ou par *imposition* — pour les autres revenus.

La critique qu'on peut formuler est que, dans ce système, il n'est prévu aucune réduction pour les dettes, en sorte que le même revenu peut être deux fois taxé. Ainsi, dans les prêts hypothécaires, l'intérêt du prêt consenti au propriétaire n'étant pas déduit, cet intérêt se trouve payé à la fois par le créancier et par le débiteur.

La production de cet impôt accuse un lent accroissement; son intervention de date relativement récente ne nous permet pas des observations plus précises. Dans le dernier budget d'avant-guerre (1913-1914) il entre, avec 4,17 % dans le total des impôts directs.

*
* *

Enfin, l'*impôt sur les mines*; ce dernier frappe de 1 % le *produit brut* des exploitations minières, carrières ou eaux minérales. La loi le remplace, pour les sociétés anonymes ayant des intérêts dans l'exploitation des mines, par l'impôt de 5 % sur les revenus *nets* (l'impôt des patentes), si le quantum à payer, est plus grand que par l'imposition de 1 % sur le revenu *brut*.

*
* *

Passons maintenant du schéma des impôts non assimilables à l'impôt sur le revenu.

Les reproches les plus vifs ont été soulevés par l'*impôt personnel*. Connue d'abord sous la dénomination de « capitation », puis par celle de « contribution personnelle », « impôt sur voie de communication », enfin sous celle « d'impôt personnel », il désigne une somme fixe que chaque habitant doit payer. Sauf la modification éphémère de 1906 en vue d'une meilleure répartition, cet impôt reste le prototype de l'injustice fiscale; tout état de fortune, de revenu, de charge de famille lui est indifférent; il frappe, aveuglément, de la même somme, le riche et le pauvre, l'opulence et la misère.

Les statistiques sur la production de cet impôt relèvent une diminution lente mais continue; cela s'explique par la réduction imposée par quelques lois depuis 1900. Établi en dehors de toute proportionnalité, dépourvu des moyens de suivre l'essor économique du pays, son rendement diminue malgré la marche économique ascendante de la Roumanie. Dans les budgets 1913-1914, il représente 9,79 % des impôts directs.

. * .

Le deuxième est l'*impôt des patentes*. Il divise toutes les professions en 3 tableaux. Tableau A contenant 8 classes de patentes fixes; Tableau B, pour les industries à tarif exceptionnel; Tableau C, basé sur les moyens de production.

Cet ensemble représentait la *patente fixe*. Elle était différemment établie lorsqu'il s'agissait de banquiers; on faisait la distinction entre les banquiers pratiquant des opérations dans le pays et les banquiers opérant à l'étranger. Les premiers payaient une patente de 200-900 lei, les seconds, une patente variant de 300-1.000 lei.

Les comptoirs d'escompte subissent aussi un régime spécial et ils sont divisés en trois classes suivant la population des centres où ils font leurs opérations.

Sur cette patente fixe se trouve juxtaposé un impôt proportionnel à la valeur locative; c'est la *patente proportionnelle*.

Elle prévoit 2 % pour les établissements industriels, fabriques, usines, 5 % pour les magasins et ateliers en général.

Enfin, la patente proportionnelle des banques consiste dans un droit accessoire de 2.000-25.000 lei et celle des comptoirs d'escompte, dans un droit de 1.000-4.000 lei, ou un impôt de 5 % sur le bilan, au choix du contribuable.

Quant aux sociétés anonymes par actions, elles sont frappées de droit par un impôt de 5 % sur le revenu du bilan.

L'injustice de cet impôt est assez flagrante, si l'on se

rappelle les griefs formulés contre l'imposition d'après les signes extérieurs de richesse; le 5 % sur le revenu net du bilan présente pourtant une atténuation. La grande lacune de l'impôt des patentes est que cet impôt ne frappe que le revenu de quelques professions libérales, et cela, dans une mesure tout à fait dérisoire; les prix parfois fantastiques des œuvres artistiques ou littéraires sont encaissés par les intéressés sans que le fisc puisse percevoir la moindre taxe ou imposition.

Les statistiques de la production de cet impôt accusent un accroissement très lent, surtout si on le compare à la production de l'impôt foncier. Cela s'explique par sa mauvaise distribution, par son assiette défectueuse ainsi que par l'exonération des nombreux établissements industriels (1). Dans le budget de l'exercice 1913-1914, il représente 15 %.

*
*
*

Enfin, la *taxe sur l'hectare de vigne*; c'est la contribution payée par les bouilleurs de crû, en échange de l'exemption de l'impôt sur l'alcool provenant des produits de leurs distilleries. Cette taxe frappe de 6 lei et de 20 lei par hectare les propriétaires de vignes ou de prunelaies distillant les produits de leurs propriétés.

*
*
*

Nous devons citer aussi les dixièmes qu'on perçoit sur ces impôts directs. On distingue : a) les *dixièmes des perceptions*, demandés par l'Etat. On prélève 2 dixièmes

(1) CREANGA, *op cit.*

sur les impôts directs, sauf en ce qui concerne l'impôt sur les salaires et l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, car pour ces deux variétés d'impositions, la perception s'effectue à la source même; *b) les dixièmes des communes et des départements* (3 dixièmes pour les départements et 2 dixièmes pour les communes); *c) les dixièmes pour les routes* (2 dixièmes sur l'impôt foncier, l'impôt des patentes); *d) Les dixièmes des chambres de commerce* (dixièmes perçus sur l'impôt des patentes payées par les premières quatre classes. On exclut les professions libérales); *e) enfin, les dixièmes pour le fonds communal*, prélevés sur les mêmes impôts que les dixièmes de perception.

*
* * *

On pourrait donc conclure que les quatre impôts que nous avons assimilés à l'impôt sur le revenu sont injustes à la fois par la manière dont ils sont établis, par l'absence de progressivité, par le fait que seules ces quatre sources de revenus sont frappées.

*
* * *

Les trois autres contributions non assimilables à l'impôt sur le revenu ont pour base le système des signes extérieurs de richesse et, par là, attirent tout le cortège des reproches dont il est l'objet.

*
* * *

En 1910 pour remédier un peu à ces lacunes, M. Costinnesco, — alors ministre des finances — présenta un pro

jet d'impôt général sur le revenu, projet remarquable, mais déposé à la Chambre à la fin de la législation, de sorte qu'il ne fut même pas discuté. Ce projet remplaçait toutes les contributions directes par un *impôt unique sur le revenu global*. Le grand avantage de cette réforme consistait dans le fait que ce projet conservait — en les perfectionnant — les méthodes d'établissement et de perception des impôts, en sorte que c'était toujours l'impôt cédulaire qui servait au calcul de l'impôt sur le revenu global ; ce qui présentait un grand avantage car, dans un pays arriéré au point de vue de l'instruction des percepteurs, il est difficile de modifier les moyens par lesquels ces impôts sont établis.

Le projet déposé par M. Costinesco prévoyait le *revenu net* — (déduction faite des moyens de production et des dettes), *l'impôt progressif* (1), la discrimination par des « *super-taxes* » (2), ainsi que la notion de l'*exemption et du dégrèvement à la base* (3).

* * *

Envisageant maintenant l'ensemble des impôts directs en Roumanie, il serait difficile de trouver « un principe directeur ». Tous les impôts directs ont été créés et modifiés au hasard. Il n'existe aucune corrélation entre les différents impôts qui constituaient le système des impôts en Roumanie » (4).

(1) L'impôt variait entre 1 % et 3,50 % pour les revenus de 400-50.000 de lei.

(2) La supertaxe était de : 2 %-3 % pour la propriété immobilière suivant qu'elle était cultivée par le propriétaire ou affermée ;

2 1/2 % pour la propriété bâtie ;

2 1/2 % pour les valeurs mobilières ;

4 1/2 % pour les revenus des emprunts d'Etat ou des entreprises commerciales et industrielles.

(3) Ils étaient très faibles.

(4) GEORGESCO, La réforme des impôts directs, p. 163.

On peut reprocher aux impôts directs de ne pas frapper tous les revenus (1), de ne pas tenir compte des capacités du contribuable (2) ; on peut critiquer, enfin, la façon dont ils furent établis (3).

En résumé, les impôts roumains présentent trois caractères : a) la prédominance de la notion d'impôt réel ne s'attachent qu'à la matière imposable et non pas à la personne imposée. Il est fait ici, abstraction de la situation sociale de l'individu, de sa situation de fortune nalité est à la base de tous les impôts (4).

* * *

Considérons maintenant les impôts indirects en Roumanie. Ils sont particulièrement développés, ce qui s'explique d'ailleurs si l'on se rappelle la politique de clientèle suivie par quelques-uns des gouvernements qui se sont succédés au pouvoir. Rien de plus facile pour remplir les caisses de l'Etat que d'instituer des impôts indirects beaucoup moins visibles. L'impôt est payé par le fabricant ou commerçant qui, ensuite, le fait subir au contribuable en le confondant avec le prix de vente.

La question de la répartition des impôts indirects, les qualités antidémocratiques de ces impôts n'empêchaient pas les gouvernements de faire appel aux contributions indirectes. Une deuxième cause de ce développement est

(1) Les revenus des œuvres littéraires et artistiques n'étaient pas frappés.

(2) On ne prévoyait pas les exemptions basées sur le minimum d'existence, pas de déductions pour dettes, pas de progressivité.

(3) Ils étaient déterminés d'après les signes extérieurs ou les revenus présumés (GEORGESCO, *op. cit.*, p. 64).

(4) Voir « Les traits essentiels des impôts français », HITIER, cours de doctorat, 1919-1920.

due à la nature de la production roumaine, production composée surtout d'articles susceptibles d'être frappés par des droits de consommation (alcool, sucre, sel, pétrole) (1).

Suivant la division classique, nous aurons à considérer : 1) *les impôts sur les transactions ou sur la circulation juridique* et 2) *les impôts sur les consommations*.

La première division est constituée par : a) le droit de timbre ; b) par le droit d'enregistrement.

a) Dans le *droit de timbre* on distingue trois catégories : *Le timbre de dimension* variant suivant la dimension du papier de 0,10-25 lei, timbre disproportionné à la valeur de l'acte relaté. *Le timbre proportionnel* variant de 0,05-2 lei par fraction de 100 lei, et frappant les actes ou obligations des sociétés, les effets de commerce, les contrats de vente, etc... ; enfin, le *timbre spécial*, variable seulement avec la nature de l'acte (timbre des passeports, permis de chasse).

b) Le droit d'enregistrement frappe toute mutation, constatée ou non par écrit, d'un droit proportionnel variant de 0,50-12 lei par fraction de 100 lei. Quant aux successions, elles supportent un droit de mutation variant de 1-12 %, d'après le degré de parenté. Le revenu produit par les droits de timbre et d'enregistrement augmente continuellement ; dans la période de 10 ans qui précéda la grande guerre il a doublé ; pourtant il ne suit pas la marche des budgets roumains, car la produc-

(1) GREANGA *op cit.* Voir aussi AL. SAVULESCO. Les impôts indirects en Roumanie.

tion par rapport au total du budget s'abaisse de 7,72 % (1903) à 6,41 % (1913) (1).

2. Quant aux *impôts sur la consommation*, ils frappent les boissons alcooliques, le sucre et le pétrole. L'alcool est visé par un droit de consommation de 1 leu par degré-hectolitre, la bière imposée de 15 lei et les liqueurs de 120 lei par hectolitre. Le droit sur le sucre institué pour compenser les primes de fabrication, frappe la consommation du sucre d'un droit de 30 lei par 100 kgr. Enfin, le droit sur le pétrole frappe de 12 lei la consommation par 100 kgr.

Il ne faut pas oublier d'ajouter à ces impôts assis sur la consommation, les autres droits perçus par la régie des contributions indirectes, les droits de douane et les monopoles.

Le revenu des *douanes* accuse un accroissement continu en suivant par là, le développement économique du pays; pourtant nous devons rappeler qu'elle présente les mêmes variations brusques, les mêmes fluctuations que l'état des récoltes agricoles.

Les *monopoles* roumains comprennent : le monopole du tabac, du sel, des allumettes, cartes à jouer, du papier à cigarettes et enfin le monopole des poudres. Les cinq premiers ont un caractère exclusivement fiscal; par contre, le monopole des poudres est déterminé par la question de la sûreté de l'Etat.

La production des monopoles augmente très peu, de sorte que, dans l'ensemble des budgets toujours croissants de la Roumanie, ils représentent des proportions de plus en plus réduites. De 21,54 % par rapport au to-

(1) Voir *supra*, p. 64.

tal du budget de 1903, la production descend à 14,96 % (1913) (1).

Nous devons citer, en dehors de ces monopoles l'exploitation des postes, télégraphes et téléphones rattachée au ministère de l'Intérieur, ainsi que l'exploitation des chemins de fer de Roumanie qui dépend du ministère des Travaux publics.

*
* * *

Si maintenant, après avoir rapidement considéré l'organisation des impôts en Roumanie, nous examinons le rapport entre les impôts directs et les impôts indirects, nous remarquons entre les premiers et les seconds une sensible différence. Ainsi les impôts indirects se chiffrent approximativement dans le total du budget de 1903 (impôts indirects, droits de timbre, monopoles), à 48,54 %; par contre, les impôts directs interviennent avec 17,89 %; donc les contributions indirectes représentent plus du double des impôts directs.

Dans le dernier budget d'avant-guerre, dans le budget de 1913, les impôts indirects représentent 40,12 % impôts directs 8 %.

Ces proportions, rendues saisissantes par les chiffres ci-dessus, nous laissent voir le caractère réactionnaire de la politique fiscale d'avant-guerre. En effet, dans les proportions des impôts directs et indirects, on peut apercevoir deux politiques : une politique *réactionnaire* qui tend à faire un appel exagéré aux contributions indirectes et une politique *démocratique*, politique des partis

(1) Voir *supra*, p. 64. Pour des détails voir ASLAN. Etudes sur les monopoles en Roumanie.

avancés, avec tendance à accroître la charge des contributions directes.

Comme le remarque M. Allix (1) « Si l'on exagère l'impôt indirect, on aboutit à l'oppression scandaleuse de ceux qui ne possèdent pas par ceux qui possèdent.

Si l'on exagère le caractère démocratique de l'impôt direct et sa place dans les finances, on en arrive à la quasi-confiscation des fortunes grosses ou moyennes, c'est-à-dire, à une oppression également scandaleuse de ceux qui possèdent par ceux qui ne possèdent pas. »

« 1° Les impôts directs y jouent un rôle qu'on a très judicieusement comparé à celui des valeurs de tout repos, c'est-à-dire qu'ils fournissent un revenu sûr qui traverse les crises sans être sérieusement entamé, mais qui est limité. Les taxes indirectes remplissent la fonction des titres moins garantis, mais plus lucratifs, dont l'appoint, s'ajoutant au produit des impôts directs, est indispensable pour faire face aux lourdes dépenses des Etats modernes.

2° L'impôt direct joue un rôle indispensable comme impôt de *redressement*, c'est-à-dire que, gradué d'une façon appropriée, il doit servir à atténuer ou à neutraliser l'improportionnalité de l'impôt indirect, de manière à réaliser, dans la mesure accessible la justice sociale ».

Quelle serait alors la juste proportion ? Un rapport rigoureux, fixe, mathématique, serait difficile à concevoir ; tout est fonction des circonstances. En général dans un pays à petites fortunes et où les impôts prévoient des exemptions pour les ressources modestes, un appel plus fort aux impôts indirects peut être légitime.

(1) EDGARD ALLIX, Traité élémentaire des sciences de finances, p. 387.

Il est juste de compenser les pertes causées au fisc par une législation fiscale contenant des abattements, des exemptions ou des tarifs progressifs. Par contre, dans un pays où les grosses fortunes représentent la majorité, une contribution exagérée des impôts indirects est tout à fait illégitime, même si le pays est régi par une législation moderne contenant des abattements, exemptions et tarif progressif.

Enfin, parfois, l'état précaire des finances d'un pays peut exiger le sacrifice de la justice sociale et réclamer une forte production de la part des impôts indirects ; le salut financier oblige parfois à négliger les considérations d'équité, dans la répartition des charges.

La Roumanie pouvait-elle se prévaloir de ces deux circonstances ? Non. — D'abord, sauf l'impôt foncier et l'impôt sur les salaires, qui présentent quelques petits dégrèvements, les autres impôts directs, ne prévoient pas d'exonérations, abattements ou tarifs progressifs. En second lieu, la Roumanie est plutôt un pays à fortune concentrée (1) et l'appel, même fort, aux impôts directs serait plus justifiable que la prédominance de l'impôt indirect. Enfin, la Roumanie ne peut invoquer la détresse de ses finances, car depuis 1901, l'état financier du pays est devenu florissant.

Rien d'autre ne justifie cette politique dans la conduite des impôts qu'une politique électorale, une politique de clientèle. Pour être agréable aux électeurs, on a fait appel aux impôts indirects, impôts bien moins visibles que les contributions directes, qui frappent à la lumière du jour.

(1) Voir *supra*, p. 46.

SECTION III.

LES EMPRUNTS EN ROUMANIE

Caractéristiques des emprunts roumains. — Prédominance de l'émission en rentes amortissables. — Placement de la rente roumaine à l'étranger, notamment en Allemagne. — Considérations générales sur les emprunts de la Roumanie. — Dette publique de la Roumanie à la veille de la grande guerre.

Analysant l'histoire des emprunts en Roumanie (1) on est frappé par deux traits caractéristiques : d'abord l'emploi presque exclusif des rentes amortissables, et ensuite, le placement des rentes à l'étranger, et spécialement en Allemagne.

La première caractéristique s'explique par le crédit limité de la Roumanie ; en effet, sans remonter trop loin (année 1881). l'Etat était obligé d'employer, pour trouver de l'argent, « des obligations » (2).

Après la guerre de 1877-1878 le traité de Berlin reconnaissant l'indépendance de la Roumanie, le gouvernement put émettre des rentes amortissables.

Les grands pays émettaient surtout des emprunts per-

(1) Voir DOBROVICI, l'Histoire de la dette publique en Roumanie.

(2) TATOVICI, Les emprunts de l'Etat roumain, p. 77. Le premier emprunt sur obligations fut contracté en 1857. (ENÉ, L'évolution du crédit public en Roumanie. *Annales Statistiques et Economiques*, 1919, Février, p. 1.)

pétuels, mais la Roumanie qui avait à peine gagné son indépendance, ne pouvait guère se permettre un moyen d'emprunt semblable; la confiance des banquiers étrangers ne s'adressait qu'aux rentes amortissables.

L'émission de rentes perpétuelles suppose pour un Etat, une stabilité politique qui, avant 1881, n'était pas le fait de la Roumanie. Cette stabilité implique en même temps, la confiance des prêteurs. Or, la Roumanie ne jouissait pas encore de cette indispensable confiance. Et ce fut un bien pour le pays, car la majorité des emprunts furent employés à des constructions de voies ferrées, aux travaux du port de Constantza, et à des travaux divers, c'est-à-dire à des travaux ayant une utilité et une durée limitées. Il était donc assez logique d'amortir ces dépenses; de plus, l'obligation de n'émettre les emprunts que sous forme de rente amortissable était un frein à la tendance d'emprunter. En même temps, cette obligation créait une vive inquiétude au sujet de la gestion financière, car seulement une bonne gestion aurait pu procurer à l'Etat les moyens de payer les annuités.

« Les Etats abusent souvent de la liberté qu'ils ont d'emprunter en rente perpétuelle; leurs dettes grossissent toujours sans jamais subir d'amortissement; les charges pour le service des intérêts pèsent lourdement sur le budget; les impôts augmentés sans cesse sont difficile à supporter par le peuple. En droit privé, on donne un conseil judiciaire aux prodigues; cette institution n'existe pas en droit international, et les grands Etats n'ont rien qui puisse les arrêter dans la folie des dépen-

ses sans cesse croissante, si à leur tête ils ne possèdent pas un gouvernement sage » (1).

Il n'y a donc pas lieu de regretter cette obligation de n'émettre que des rentes amortissables.

*
* * *

La seconde caractéristique des emprunts roumains, c'est le placement des rentes sur les places étrangères, et spécialement en Allemagne. Le fait semble anormal, si l'on se rappelle que la Roumanie est un pays riche. Comment expliquer alors la souscription de ces emprunts par les étrangers et non pas par les nationaux ? La vérité est qu'à cette époque, la Roumanie manquait de capitaux mobiliers. Elle est effectivement riche, mais sa richesse est presque exclusivement foncière (2). Dès lors, l'intervention des capitaux étrangers devenait fatale.

Si l'on cherche à mieux comprendre cette situation paradoxale, d'un pays riche et manquant de capitaux, on remarque que la Roumanie, en 1881, sortait à peine de la suzeraineté où elle était placée vis-à-vis de la Turquie, suzeraineté qui absorbait tous les capitaux mobiliers roumains sous forme de tributs, entretien des fonctionnaires turcs, etc. De plus, la Roumanie manquait d'industries, et tous les produits de ses exportations étaient absorbés par l'importation des produits manufacturés. Notons aussi l'esprit d'économie alors peu développé en Roumanie, et retenons encore le plaisir qu'é-

(1) TATOVICI, *op. cit.*, p. 77.

(2) C'est ce qui explique le développement pris par le crédit foncier roumain et les crédits fonciers de Bucarest, Jassy et Craïova.

prouvent les nationaux à dépenser tous leurs revenus à l'étranger. Ainsi s'explique la pénurie des capitaux roumains.

La souscription des emprunts par l'étranger présente de graves difficultés économiques et politiques. Il suffit de rappeler la dépendance économique infligée par les annuités que l'Etat roumain devait verser à l'étranger. Il est bon de savoir que les conditions dans lesquelles s'effectuaient ces emprunts, étaient souvent très dures. Elles entraînaient, parfois, de fâcheuses influences politiques.

Un autre fait frappe encore : c'est l'intervention de la banque allemande « Disconto Gesellschaft », presque dans tous les emprunts roumains ; notons encore le placement de la moitié de la rente roumaine en Allemagne.

Etant donnés les sentiments de profonde affection des Roumains pour la France, considérant l'influence et le rayonnement de la civilisation française en Roumanie, il eût semblé plus naturel de voir intervenir, dans ces emprunts d'Etat, les banquiers français. Mais les banques allemandes étaient plus entreprenantes que les banques françaises (1). La France, d'autre part, plaçait ses capitaux en Russie ; enfin, peut-être faut-il retenir aussi la vague sympathie du feu roi Carol pour l'Allemagne.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, c'est la banque « Disconto Gesellschaft » qui se plaçait toujours à la tête du syndicat des banquiers accordant des emprunts

(1) En 1913, le Ministre des Finances voulut contracter un emprunt sur le marché de Paris ; il n'y réussit pas, bien que le crédit de la Roumanie fut alors très fort, et c'est toujours en Allemagne qu'il fut possible de réaliser cet emprunt.

à la Roumanie; bien souvent des banques françaises ont adhéré à ce syndicat.

Remarquons, en outre, que si la Roumanie a toujours payé ses annuités avec exactitude, la « Disconto Gesellschaft » n'a pas fait preuve des mêmes scrupules (1).

La proportion de la répartition des rentes était la suivante : 51 % détenues par l'Allemagne; 33 % par la France; 5 % par la Belgique et 8 % par les Roumains.

Nous devons encore mentionner que jusqu'à la déclaration des hostilités (1914), 4 emprunts seulement furent lancés à l'intérieur (2).

En réalité, ces 4 emprunts ne furent contractés qu'avec l'aide des grandes banques étrangères, la souscription publique n'ayant été ici, qu'une simple formalité (3).

*
* * *

Quant aux conditions, on remarque que les emprunts ont été pour la plupart contractés pour une durée de 32 à 40 ans. Vu le cours très bas auquel ils ont été émis, on est fondé à croire qu'une plus longue durée eût été préférable, afin d'amortir moins brusquement la perte résultant de la différence entre le taux d'émission et le taux nominal (4).

(1) TATOVICI, *op. cit.*, p. 34. « Le Moniteur du pétrole roumain a relevé un fait d'une extrême gravité La « Disconto Gesellschaft » aurait demandé comme commission une somme de 4 millions à la Société américaine « Standard Oil » pour user de toute son influence auprès du gouvernement roumain pour accorder à cette société le monopole de la concession des terrains pétrolifères de l'Etat ».

(2) Le premier en 1889, pour 32,5 millions à 4 %, au cours de 79,68, remboursable en 44 ans; le deuxième en 1894, pour 6,5 millions, à 5 %, au pair, remboursable en 42 ans; le troisième, en 1910, dont le montant atteignit 44,19 millions, à 4 %, au cours de 90,50 et remboursable en 40 ans; enfin un quatrième, toujours en 1910, pour une somme de 39,49 millions, emprunt destiné, en vertu de la loi du 10 Février 1910, au rachat de quelques lignes de chemin de fer.

(3) Voir la « Bourse » du 28 avril 1916.

(4) Voir le Tableau de la dette roumaine que nous donnons plus loin.

L'amortissement des emprunts se fait par voie de tirage au sort; par conséquent, l'amortissement augmente chaque année.

Le chiffre des annuités et des titres payés en 1910-1911 est le suivant (1) :

43.413.497,50 en Allemagne;

26.472.092,50 en France;

393.382,50 en Belgique.

70.278.972,50 à l'étranger;

13.945.738,50 dans le pays.

84.224.711.— Total général.

L'Etat payait donc ses annuités sur la base de 84 % à l'étranger et 16 % seulement dans le pays.

* * *

En traitant des emprunts, nous devons mentionner l'état de la dette publique roumaine à la veille de la grande guerre. Elle se chiffrait, le 1^{er} avril 1914, à 1.731.008.329,75 lei (2) et se trouvait ainsi répartie :

Dette intérieure consolidée Lei 133.862.452,05

Dette intérieure flottante 45.000.000,—

Dette extérieure consolidée 1.552.145.877,70

Total Lei 1.731.008.329,75

Notons la prédominance de la dette extérieure (90 %) ;

(1) DUDESCO, L'évolution économique contemporaine des Pays Balkaniques, p. 234.

(2) TITULESCO, Projet de budget 1921-1922, p. 7.

la prédominance de la dette consolidée à l'intérieur et l'absence de la dette flottante à l'extérieur.

Les Bons du Trésor en circulation au 1^{er} avril 1914 s'élevaient à 16.939.000 lei (1) ; ils représentaient le reliquat d'un emprunt de 70 millions sur Bons du Trésor effectué en 1913, pour subvenir aux dépenses de la guerre balkanique de 1913.

Voici le tableau de la dette publique roumaine au 1^{er} avril 1914 (2).

Nature de l'emprunt	Année	Capital emprunté	Intérêt	Cours de l'émission	Date de l'extinction
Voie ferrée Suceava-Jassy	1871	51.336.600	—	—	1960
Rente amortissable (intérieure) pour le paiement des billets hypothéc.	1889	32.500.000	4 o/o	79,68	1933
Rente amortissable (extérieure). . .	1889	50.000.000	4 o/o	82,19	1933
" " " pour la conversion des obligations des chemins de fer 6 o/o	1890	74.375.000	4 o/o	84,25	1924
Rente amortissable (extérieure). . .	1891	45.000.000	4 o/o	83,55	1935
" " (intérieure).	1894	6.500.000	5 o/o	100,00	1938
" " (extérieure).	1894	120.000.000	4 o/o	81,71	1939
" " " "	1896	90.000.000	4 o/o	83,78	1940
" " " "	1898	180.000.000	4 o/o	89,84	1958
Rente perpétuelle 4 o/o pour les Ecoles de Brasov	1900	962.500	4 o/o	100,00	—
Rente amortissable (extérieure). . .	1903	185.000.000	5 o/o	95,72	1943
" " (extérieure) (A B)	1905	100.000.000	4 o/o	85,53 100,00	1946
" " (convertie)	1905	424.613.000	4 o/o	—	1946
" " (extérieure).	1908	70.000.000	4 o/o	86,94	1940
" " " "	1910	128.000.000	4 o/o	85,43	1950
" " (intérieure).	1910	44.199.000	4 o/o	90,50	1950
Emprunt pour l'achat des forêts . .	1910	13.000.000	4 o/o	—	1950
Emprunt perpétuel pour les pêcheries	1910	20.000.000	5 o/o	—	—
Emprunt pour les chemins de fer départementaux passés dans la possession de l'Etat par la loi du 21-II-1911	1910	39.490.000	—	—	1946-1949
Bons du Trésor	1913	70.000.000	4 o/o	82,22	—
Rente amortissable (extérieure). . .	1913	250.000.000	4 o/o	91,50	1953

(1) *Les Forces économiques de la Roumanie*, p. 154.

(2) *La Roumanie économique* (annexe 12).

CHAPITRE III

La Roumanie pendant la neutralité armée

SECTION PREMIERE

SITUATION MILITAIRE

L'armement. — Les travaux de défense.

La mobilisation partielle.

Après ce rapide examen de la situation économique et financière de la Roumanie avant le début des hostilités, analysons la politique financière suivie depuis le début de la guerre mondiale.

Dans ce but, esquissons la situation militaire du pays pendant la période dite de « neutralité armée ».

Au point de vue militaire, la situation était bien définie; l'entrée en guerre aux côtés des alliés n'était que différée en raison de la situation géographique du pays et aussi par l'espoir de succès possibles sur les autres théâtres d'opération. Cette période pendant laquelle l'armée fut préparée de manière intensive à une longue campagne, nécessita, bien entendu, d'énormes dépenses. Aucune fabrique de canons ou de munitions n'existait dans le pays. Il fallut s'adresser à l'étranger. Or, les pays fournisseurs d'armements avaient eux-mêmes de pressants besoins de matériel de guerre; ils ne cédaient leurs canons que contre de grands avantages. La préparation

à la guerre entraînait, par suite, d'énormes dépenses. A ces dépenses s'ajoutaient celles de l'organisation de l'armée, celles des travaux de défense, et les dépenses causées par la mobilisation partielle visant à parer, avant la mobilisation générale, à toute attaque brusquée venant de l'extérieur.

On imagine donc sans peine, que de lourdes charges aient caractérisé cet état de « neutralité armée ». Les crédits affectés au ministère de la guerre conservent naturellement l'empreinte de cette période coûteuse. De 81 millions figurant au budget de l'exercice 1913-14, les dépenses montent à 115 millions (prévisions du budget 1916-17) correspondant à 42 % d'augmentation. Dans le budget total, ces dépenses représentent 15 % dans l'exercice 1913-14, et 18 % dans celui de 1916-17, dépassant ainsi la progression de l'accroissement du budget total, progression pourtant assez rapide.

SECTION II.

SITUATION ÉCONOMIQUE

L'exportation : Les taxes d'exportation. — Commission pour la vente et l'exportation. — L'importation. — La question du crédit. — Le moratorium pour l'étranger. — Le crédit à l'intérieur. — Rôle de la Banque Nationale de Roumanie. — Caisse des prêts sur gages pour l'agriculture et l'industrie. — Le moratorium à l'intérieur pour les mobilisés. — Les banques pendant la neutralité armée. — La Bourse. — Fermeture de la Bourse le 19 juillet 1914. — Réouverture en juin 1916. — Le change. — La prime de l'or.

Au point de vue économique, la guerre offre à résoudre aux gouvernements roumains les questions les plus difficiles et les plus variées. La vie économique sous ses aspects multiples, souligne en quelque sorte les défauts d'organisation, défauts encore agrandis par la situation géographique du pays.

En ce qui concerne le commerce extérieur de la Roumanie, la principale artère, la voie maritime, obstruée par la fermeture des Dardanelles et gênée par la suppression de la navigation sur le Danube, paralysait toute tentative d'exportations. D'ailleurs, le volume et le poids de celles-ci rendaient difficilement accessible aux céréales la voie ferrée Nish-Salonique par laquelle les mar-

chandises auraient pu s'acheminer vers la mer libre. D'autre part, la nature même des exportations rendait impossible l'envoi des produits roumains en Russie, à cause des produits similaires que ce pays possédait en abondance.

Seuls les Empires Centraux offraient un débouché possible d'autant mieux que le blocus maritime des alliés obligeait ces Etats à rechercher de plus en plus le blé roumain. Des hordes d'intermédiaires ne tardèrent pas à se montrer, et le pullulement des « gens d'affaires » autro-allemands menaçait très sérieusement d'attirer en dehors du pays toute la production roumaine.

Au début de la guerre, le gouvernement considéra comme l'une des conditions de sa neutralité la liberté de ses exportations. Il espérait, en outre, produire ainsi l'afflux de l'or, et contribuer à l'amélioration du sort des agriculteurs. Mais ce double espoir s'évanouit promptement. L'importation de l'or fut empêchée par la politique financière des banques à capitaux austro-allemands. Cette politique consistait à solder la vente des produits roumains uniquement par des opérations effectuées dans les registres. Les établissements financiers commandités par les grandes banques des Empires Centraux, payaient le blé en escomptant leur portefeuille à la Banque Nationale et en s'inscrivant simplement comme créiteurs de leurs centrales; de sorte qu'on achetait les produits roumains avec le crédit intérieur et l'or, par suite, n'entrait pas dans le pays.

Quant au gain des agriculteurs, il fut déplacé au profit des intermédiaires. Bien entendu, la libre concurrence, faussée par la crainte d'une prochaine entrée en

guerre et par la crise des transports n'empêcha pas les spéculateurs d'accaparer facilement la production roumaine pour la revendre aux Empires Centraux à un prix double (1).

Le gouvernement comprit alors que même les pays neutres devaient subir une guerre jusque-là retardée : la guerre économique. Des mesures de prévoyance, en ce qui concerne le commerce extérieur, l'obligèrent à inaugurer une politique de contrôle. Cette politique était justifiée, car la perspective de voir les blés roumains fuir vers les Empires Centraux était évidente, et seule une politique de contrôle pouvait assurer les quantités de céréales nécessaires à la consommation intérieure. Ce contrôle, en outre, était la seule mesure permettant à la Roumanie de se procurer les objets dont elle avait besoin, et que les Empires Centraux ne consentaient à lui envoyer qu'en échange de céréales. Enfin, n'oublions pas que la Roumanie devait entrer en guerre et qu'elle devait compléter ses préparatifs militaires par des précautions économiques ; c'est-à-dire, en l'occurrence, s'assurer des réserves pour une période d'hostilités vraisemblablement longue. Ainsi, le 24 février 1915, le parlement ratifia les différents décrets qui prohibaient l'exportation des animaux de transport, du fourrage, et des aliments nécessaires à la consommation intérieure. On laissa libre la sortie des blés et d'autres céréales.

Mais cette politique de contrôle des exportations et des importations, eut le désavantage de manquer de continuité. L'exportation des produits roumains, à certains moments, était libre ; à d'autres moments, des dé-

(1) PIETRARI, Le monopole roumain de l'exportation des céréales et du pétrole, *Democratia*, 1^{er} février 1915, p. 859.

crets intervenaient pour la prohiber. Ces changements continuels dans l'état des exportations et des importations créaient un état d'insécurité particulièrement profitable aux spéculateurs. De plus, les « permis d'exportations » dont on fit un très grand usage pendant les périodes où les exportations étaient prohibées, ont donné lieu à de nombreuses spéculations et à des accusations plus ou moins légitimes contre ceux qui délivraient ces permis d'exporter (1).

Pour remédier à la politique des banques à capitaux étrangers — qui payaient les exportations avec les crédits intérieurs du pays et annihilaient ainsi l'entrée de l'or — et aussi pour empêcher la fuite de certains produits agricoles, le gouvernement institua des *taxes d'exportation*, taxes payables en or (300 lei or par wagon de maïs, 700 par wagon de farine de maïs et 3.000 par wagons de haricots) (2). Une autre question d'ordre social intervenait pour décider le gouvernement à prendre ces mesures. C'est que la population montagnarde, qui se nourrit de maïs, ne pouvait pas supporter la hausse de cet aliment. Le gouvernement; par suite devait le leur vendre à un prix réduit en supportant la différence. Dans l'exposé des motifs de la loi, M. le Ministre spécifie que ces taxes auront pour but de supporter cette perte (3).

(1) Voir pour détails GHITESCO, L'organisation du commerce extérieur pendant notre neutralité. *L'indépendance économique*, décembre 1918, p. 1.

(2) Ces taxes ont produit 147 millions. Voir discours de M. le Ministre des Finances ANTONESCO (29 mai 1917), Débats Parlementaires, 1916-1917, p. 230.

(3) Exposé des motifs de M. COSTINESCÓ, Ministre des Finances. Débats de la Chambre du 25 février 1915, *Journal officiel* p. 498. Voir aussi ASLAN : Les taxes d'exportation. « *Démocratie* », 15 mai 1915 p. 164.

Mais cet or servit, comme nous le verrons plus tard, à renforcer l'encaisse de la banque d'émission.

La récolte de 1915, récolte abondante, laissa en dehors de la consommation intérieure, un excédent de 600.000 wagons disponibles pour l'exportation (1). Mais la pénurie de wagons et les difficultés provoquées par les agrariens hongrois, désireux d'écouler leurs produits, enrayèrent l'exportation roumaine. La conséquence de cet état fut l'accumulation d'énormes stocks qui auraient dû être exportés, accumulation d'autant plus fâcheuse que les agriculteurs manquaient de dépôts pour la conservation des céréales. Les Empires Centraux voulurent profiter d'une désorganisation aussi favorable, et associèrent leurs achats afin d'entraîner la baisse des prix.

C'est alors que le gouvernement roumain jugea bon d'instituer une « *Commission centrale pour la vente et l'exportation* », commission ayant pour objet de fixer les réserves nécessaires à la consommation intérieure, d'établir les prix maxima pour la vente dans le pays et les prix minima pour l'exportation. Elle passa avec un consortium allemand deux contrats pour se procurer 150.000 wagons. Ces accords furent conclus avec la « *Zentral Einkaufsgesellschaft* », de Berlin; la « *Kriegsgeheide Werkensanstalt* », de Vienne et la « *Kriegsprodukten Actiengesellschaft* », de Budapest. Un troisième contrat pour l'octroi de 80.000 wagons fut signé avec le bureau britannique constitué à Bucarest par le gouvernement anglais. Il est à noter que les Allemands ont payé une partie de ces céréales avec les disponibili-

(1) ENÉ, L'économie nationale en 1915. *Democratia*, 1^{er} février 1916, p. 115.

tés des banques austro-allemandes, et surtout avec la rente roumaine. M. Teianu, le directeur du service de la Dette publique, estime qu'entre le 1^{er} janvier 1915 et le 1^{er} janvier 1916 on a placé à Bucarest (quoique la Bourse fût fermée depuis le 19 juillet 1914), 157 millions en lei, de rente apportée d'Allemagne (1). En conséquence, une rente apportée d'Allemagne (1). En conséquence, une partie de l'économie roumaine dut subvenir au paiement des importations allemandes.

Une autre partie des céréales fut payée en locomotives, wagons et matériel divers, ainsi qu'il était stipulé dans le second contrat.

Les statistiques concernant les exportations de la Roumanie en 1915 accusent une diminution de 71,42 % par rapport au tonnage de 1913, et de 15 % par rapport à la valeur de 1913 (2). On aperçoit combien la hausse des prix a suppléé à la diminution du tonnage des exportations (3).

(1) TEIANU, La rente roumaine et l'économie nationale.

(2) Voir pour détails C. DUMITRESCO, Bulletin statistique de la Roumanie, vol. XV, N° 3, 1920.

(3) Les exportations de la Roumanie se classent de la façon suivante :

	1914 (En millions de lei)	1915
Belgique	63,3	0,05
Autriche-Hongrie	134,5	339,4
Italie	32,5	0,94
France	26,9	—
Allemagne	47,1	176,1
Hollande	29,6	0,4
Angleterre	35,8	0,05
..... albanais	19,5	11,0
Egypte	10,1	—
Autres Etats	52,5	52,24
<i>Total</i>	451,8	570,1

Ces chiffres sont assez suggestifs pour montrer le changement apporté par la guerre dans les exportations roumaines. On remarque que celles-ci se dirigeaient principalement vers les Puissances Centrales (l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne, la Turquie et la Bulgarie reçoivent en 1915 pour 556.675.444 lei de céréales et marchandises roumaines, soit 97,54 % du total des exportations roumaines).

N'oublions pas d'ajouter, car ils ne sont pas négligables, les nombreux actes de contrebande dont les montagns voisinant l'Autriche-Hongrie étaient le théâtre d'élection

*
* *

Analysons maintenant quelques problèmes soulevés par les conditions économiques qui influençaient les *importations*.

Remarquons d'abord que les importations de la Roumanie étaient plus facilement transportables par la voie de terre.

L'absence d'importations actives avec la Russie, qui gardait toute sa production industrielle pour son propre usage, obligeait la Roumanie à s'adresser exclusivement aux Empires Centraux, d'autant plus que l'Allemagne et l'Autriche étaient, même avant la guerre, les plus grands fournisseurs du marché industriel roumain. Mais les Empires Centraux commencèrent d'abord par prohiber toute espèce d'exportation. Par la suite, furent accordées des autorisations d'exporter, mais seulement dans la mesure où la Roumanie leur offrit des compensations.

La Roumanie fut obligée ainsi de recourir à la ligne Nish-Salonique qui, seule, pouvait la relier à l'Occident.

Enfin, en janvier 1916, le gouvernement institua une « *Commission pour les importations* », ayant pour but de réglementer les exportations en échange d'importations dont le pays avait besoin. C'était le seul moyen de pouvoir obtenir des Puissances Centrales certains produits dont la Roumanie avait un pressant besoin.

Cet état du commerce extérieur entraîna une formidable réduction des importations; les statistiques de 1915 relèvent 78,85 % de diminution par rapport au ton-

nage de 1913, et 43,47 % par rapport à la valeur des importations de 1913.

*
* *
*

Mais sur ces questions de commerce extérieur vient se greffer un problème tout aussi important et très délicat : celui du *crédit*. La guerre ne pouvait pas laisser intactes les méthodes de crédit.

Une première conséquence de la conflagration fut la *grève du crédit*; tout achat devait être payé en argent comptant. C'était donc, pour la Roumanie, pays incomplètement organisé à ce point de vue et habitué aux larges crédits que lui accordait surtout l'Allemagne, un grave obstacle (1).

Etant donné le caractère nettement politique pris par la question du crédit, cette question ne pouvait être résolue que par l'intervention de l'Etat. Le crédit n'était plus accordé qu'après entente préalable entre les différents Etats. Il était devenu dans la vie internationale un élément diplomatique essentiel; la « *constellation politique* » était un des facteurs qui présidait aux questions concernant le crédit.

M. Vintila Bratiano — très averti en matière de questions économiques — relève, dans un de ses articles, les moyens dont l'Etat pourrait faire usage dans la question du crédit extérieur. Le premier, serait un emprunt sur les marchés d'approvisionnements, emprunt qui permet-

(1) V. BRATIANO, Les besoins du crédit actuel, *Democratia*, 15 janvier 1915, p. 901.

trait d'acheter les marchandises à un prix remboursé dans le pays, par ceux qui ont besoin de ces marchandises. Une seconde solution serait une émission de Bons du Trésor placés par un consortium de banquiers sur le marché d'approvisionnement. Ces Bons seraient vendus dans le pays contre des billets de banque. Enfin, une troisième solution consisterait à confier à la Banque Nationale, l'emprunt fait par l'Etat pour que la banque puisse tenir à la disposition du commerce, une partie des moyens de paiement à l'étranger.

Le gouvernement n'est parvenu à appliquer aucun de ces projets, de sorte que tous les paiements ont été faits au comptant. On conçoit que la difficulté, au début, fut très grande; cependant, on s'habitua assez vite à ces paiements immédiats.

* * *

La grève du crédit entraîna une autre question, celle du « *moratorium* ». La Roumanie, comme la plupart des Etats belligérants, n'a pu échapper au *moratorium* pour l'étranger. Les nouvelles conditions économiques créées par la conflagration européenne, lui imposaient cette mesure, bien qu'elle ne fût pas encore entrée en guerre.

Remarquons d'abord que le commerce international n'est qu'un échange *continu* de marchandises; on paye, en somme, les marchandises importées par celles qu'on exporte, et le paiement n'intervient alors que pour équilibrer la balance économique; d'habitude ce sont des lettres de change qui traduisent ces compensations; l'or n'intervient qu'en dernière extrémité, c'est-à-dire lors-

que les frais d'exportation d'or sont inférieurs aux prix des lettres de change (gold-point).

Ces principes généraux étant connus, quels étaient les changements qu'y apportait la guerre ?

La guerre a d'abord interrompu l'échange continu des marchandises; le paiement par lettre de change (l'exportation de l'or étant prohibée) fut le seul moyen de compenser les marchandises importées.

Une circonstance particulière à la Roumanie venait rendre cette situation plus difficile encore. La Roumanie, pays agricole, importait pendant tout l'hiver et soldait, d'ordinaire, ses crédits à partir du mois de juillet; or, la coïncidence de l'époque de paiement avec le début des hostilités rendait la Roumanie débitrice de fortes sommes. La diminution de l'exportation eut en même temps pour conséquence immédiate la raréfaction des lettres de change sur l'étranger; cette raréfaction était accusée par la politique des banques à capital austro-allemand qui payaient les exportations roumaines avec le crédit intérieur du pays. Dans ces circonstances, le cours des lettres de change était monté à 12 %, 15 % et même à 17 %, c'est-à-dire bien au-dessus du cours normal (1).

Le courant continu des changes étant complètement interrompu, les débiteurs roumains étaient obligés ou de payer à des taux usuraires les obligations contractées en temps normal, ou d'exporter sans recevoir la contre-valeur marchandise.

Un second fait fut l'influence sur le pays du mora-

(1) Cosoru, Le moratorium pour l'étranger, *Democratia*, 1^{er} février 1915, p. 761.

torium des autres Etats. En effet, la Roumanie devait accorder aux puissances ayant décrété le moratorium, des délais de paiement; par contre, elle devait sans qu'aucun terme ait été stipulé, faire honneur à sa signature.

Une question de justice obligeait donc la Roumanie à adopter la même attitude, qu'il s'agisse de ses créances ou de ses dettes.

La législation roumaine a prévu un moratorium pour l'étranger, et un moratorium, à l'intérieur, pour les mobilisés.

L'article 1^{er} de la loi — décembre 1914 — décide : « Il est accordé aux commerçants, aux sociétés commerciales, aux banques, ainsi qu'à tout autre personne, pour l'exécution des engagements pécuniaires résultant des affaires commerciales ou civiles (contractées avec l'étranger directement, par représentant, ou par des intermédiaires du pays, avant la déposition de cette loi) et payables dans le pays ou à l'étranger, un délai de paiement de quatre mois à partir de la date de l'échéance.

Pour les créances sans terme, ou pour celles échues avant cette loi, qu'on ait fait ou non action ou qu'on ait obtenu le jugement, le délai de quatre mois compte à partir du 10/23 décembre 1914 ».

« A l'expiration du délai de quatre mois, compté depuis le 10/23 décembre 1914, on accordera de nouveaux délais de quatre mois, ou plus — suivant les nécessités — en vertu d'un décret royal, après proposition du Ministre de justice autorisé préalablement par un journal du Conseil des ministres » (1).

(1) Les décrets par lesquels on a accordé d'autres délais de paiement de 4 mois, sont :

La loi prévoit le délai de quatre mois à *partir de l'échéance*, afin d'échelonner les termes et d'éviter, ainsi la totalisation de dettes le jour où le moratorium serait révoqué.

Pour les créances *sans terme*, le législateur adopta la date du 10/23 décembre comme terme et leur accorda le délai de quatre mois à partir de cette date.

Quant aux créances *échues*, la loi prévoyait un délai à partir du 10/23 décembre, car c'était la seule manière de les faire bénéficier du moratorium; en effet, pour les créances dont l'échéance tombait en juillet ou dans le courant du mois l'août, le délai de quatre mois avait déjà passé; or, la situation n'ayant pas changé, le seul moyen de secourir les débiteurs roumains était de les faire bénéficier de la loi, en leur accordant le moratorium avec effet rétro-actif.

Enfin, l'article 1^{er} de la loi prévoit que : « les intérêts conventionnel, ou, faute de convention, un intérêt équivalant à l'escompte de la Banque Nationale augmenté de 1 %, sera compté à partir de l'échéance jusqu'à l'acquittement, si toutefois il n'existe pas une convention contraire entre les parties ».

*
* * *

Examinons maintenant les problèmes soulevés par le crédit intérieur.

La vie économique d'un pays est animée par les capitaux et par le crédit de ceux qui s'intéressent, du moins

Le décret N°	974	du	6	avril	1915.
»	»	1883	»	30	juillet 1915.
»	»	2585	»	28	novembre 1915.
»	»	1191	»	26	mars 1916.
»	»	2686	»	30	juillet 1916.

à ce point de vue, aux choses de ce pays. Pour que l'équilibre soit maintenu, il faut que ces capitaux et ces crédits ne soient pas gênés dans la manière dont on peut les faire fructifier. Or, dès le début de la conflagration européenne, les banques — grands fournisseurs de crédit — cessèrent brusquement leurs opérations.

Deux circonstances intervinrent pour marquer la crise : d'abord, les banques à capital étranger furent obligées par les banques commanditaires de liquider leurs comptes et de restreindre ainsi leurs opérations ; puis commencèrent les retraits des dépôts.

La panique coupa net le crédit, et l'intérêt atteignit des chiffres jusqu'alors inconnus : 14 % et même 18 % (1). C'est alors que la Banque Nationale de Roumanie intervint comme un élément régulateur dans la vue financière du pays. Elle devint, dans le pays, le fournisseur officiel du crédit et le banquier de l'Etat.

Les chiffres nous semblent, ici, plus éloquent que les meilleurs commentaires. Du 5 juillet au 9 août, l'encaisse-or diminue de 153,9 à 151,4 millions ; le total or (y compris les lettres de change considérées comme or) diminua de 210,7 à 207,7 millions. Soit une perte à peine sensible de 3 millions ; c'est le chiffre le plus bas qu'ait atteint l'encaisse pendant la période de la neutralité. Le portefeuille d'escompte, par contre, passe de 180,6 à 252,6 millions ; les emprunts sur effets publics (lombards) montent aussi de 47 à 87,9 millions, la circulation s'élève de 444,2 millions le 5 juillet, à 510,8 millions le 9 août. L'augmentation de la circulation, avec 97 millions lei,

(1) BAICOIANU, L'importance géographique et économique de la Roumanie, *Democratia*, 15 novembre 1914, p. 603.

changea la proportion entre la circulation et l'encaisse. La rapport abaissé de 51 % à 40,81 % approchait donc de la limite de 40 % prévue par la loi constitutive de la banque. Le gouvernement intervint et, par le décret du 30 juillet 1914, autorisa la banque à abaisser le rapport entre l'or et la circulation jusqu'à 33 %; la banque avait donc le 9 août, grâce à cette disposition, une marge d'émission de 112,3 millions.

La banque, tout en offrant largement sur le crédit agit sur le taux d'escompte; le 18 juillet elle l'élève de 5 1/2 % à 6 % puis à 7 % (25 juillet); il stationne à ce taux jusqu'au 25 août pour revenir ensuite au taux de 6 %. On peut remarquer avec quelle prudence la banque a modifié le taux de l'escompte bien que l'incertitude et l'exemple des banques occidentales eussent pu plaider en faveur d'une augmentation plus forte.

La banque continue d'accorder son crédit comme le montre le tableau suivant.

1914	(EN MILLIONS LEI)						
	Métal or	Lettres de change Or	Encaisse Or	Circulation	Couverture	Portefeuille	Emprunt sur effets publics
5 juillet . .	153,9	56,6	210,5	414,2	51,02 %	180,6	47,1
12 " . .	153,6	56,6	210,2	413,6	51,02 %	175,8	42,2
19 " . .	153,4	56,6	210,0	429,9	49,02 %	187,8	52,5
26 " . .	153,2	56,6	209,8	476,2	44,05 %	229,0	63,5
2 août . .	153,1	56,6	209,7	501,2	42,19 %	252,3	74,4
9 " . .	151,1	56,6	207,7	510,8	40,81 %	252,7	87,9
16 " . .	153,1	56,6	209,7	521,6	40,32 %	257,8	93,3
23 " . .	151,1	56,6	207,7	534,3	38,91 %	257,4	107,1
29 " . .	153,2	56,6	209,8	543,2	38,76 %	255,6	110,0
13 septembre .	153,6	56,4	210,1	566,0	37,17 %	258,8	121,5
27 " . .	153,9	56,7	210,6	586,5	35,97 %	257,5	135,7
11 octobre . .	153,9	56,7	210,6	581,2	36,36 %	254,1	138,2
25 " . .	154,0	56,7	210,7	583,7	36,10 %	253,9	142,7
15 novembre .	154,0	56,7	210,7	572,2	36,90 %	251,5	140,4
29 " . .	154,0	56,7	210,7	571,9	36,90 %	252,0	146,7
13 décembre .	154,0	56,7	210,7	570,0	37,03 %	248,9	151,0
31 " . .	154,9	162,9	217,8	578,2	38,46 %	246,8	159,3

Il est facile de remarquer dans ce tableau la panique qu'a produit le début des hostilités. Les banques alors, se précipitèrent à la banque d'émission pour réescompter leurs portefeuilles ; puis les esprits se calmèrent et la vie reprit son rythme presque normal ; l'escompte diminua et l'or commença d'affluer vers les caisses de la banque. Quant à la couverture métallique, on peut voir que le rapport minimum fut atteint le 27 septembre 1914.

*
* *

Une autre question venait de compliquer ce crédit si largement accordé par la Banque Nationale : la question des crédits pour l'agriculture.

Dès le début de la conflagration, les possibilités d'exportations diminuaient et, en conséquence, les agriculteurs ne pouvaient plus vendre leurs récoltes. Par suite, malgré leurs dépôts gorgés de céréales, il était impossible aux agriculteurs de recommencer les travaux agricoles, faute d'argent. La restriction du crédit provoquée par la guerre aggrava la situation. Le gouvernement dut alors intervenir par l'institution des « *Caisses de prêts sur gages pour l'agriculture et l'industrie* ». Ces caisses (une par département) placées sous la direction du Ministère des finances, étaient destinées à faire des avances aux agriculteurs et aux industriels, avances sur produits agricoles, sur récoltes non séparées du sol, sur toute matière industrielle fabriquée qui se trouvait dans les fabriques ou dans leurs dépôts, avances sur titres. Ces mesures ne visaient pas les commerçants car le crédit de 100 millions affecté aux dites caisses était, en

somme, un crédit qui ne pouvait suffire à tous. On convenait, d'ailleurs, que le commerce bénéficiait déjà du large crédit accordé par la banque d'émission.

Cette loi (mars 1915), prévoyait pour les prêts de ces « caisses de prêts » un intérêt de 6 % et, pour les emprunts à la Banque Nationale, un intérêt de 4 % ; la différence devait parer aux risques de l'opération et aux dépenses d'administration. La loi fixait enfin à 3.000 lei le montant minimum des prêts ; pour les sommes inférieures, les prêts étaient accordés par les « Banques populaires ».

Il est à noter que, malgré l'inspiration de la législation allemande, les caisses de prêts présentaient des différences fondamentales avec les *Darlehenkasse* (1).

Les *Darlehenkasse* ont en Allemagne, en effet, un pouvoir d'émission propre, tandis que les « Caisses de prêts » en Roumanie servent d'intermédiaire entre la banque d'émission et les agriculteurs ou industriels ; d'autre part, les bons émis par les *Darlehenkasse* — les *Darlehenkassenscheine* — facilitent le pouvoir d'émission de la *Reichsbank* par leur acceptation comme couverture métallique. En Roumanie, au contraire, les Caisses de prêts rendent plus difficile la situation de la banque d'émission en diminuant le disponible qu'elle peut accorder.

Enfin, une troisième différence se trouve encore dans le fait qu'en Allemagne, les bénéfices de cette opération sont versés au Trésor, tandis qu'en Roumanie, ils couvrent les dépenses d'administration.

(1) Voir RIST, Les finances de guerre de l'Allemagne, p. 39. Voir aussi le discours de M. Trancou-Jassy à la Chambre. Débats Parlementaires 1916-1917.

Nous préférons donc la législation roumaine, car elle ménage le crédit de l'Etat; elle nous semble beaucoup plus solide et animée de bien plus de franchise.

* * *

Enfin, une dernière mesure du gouvernement sur la question du crédit intérieur, fut le moratorium des mobilisés auquel nous avons fait précédemment allusion.

L'article 2 de la loi dit : « Les termes du protêt fixés par le Code commercial, ainsi que tout terme prévu par la loi en cette matière pour l'exercice des droits et des actions, seront différés :

Pour tout militaire sous les drapeaux (y compris les volontaires).

Pour toute personne qui exerce un service dans l'armée pendant toute la durée de la mobilisation ou de l'état de guerre.

Pour tout effet qui porte la signature d'un militaire, qu'il soit tireur, tiré, acceptant, endosseur ou avaliste.

Dans les sociétés en nom collectif, si l'un des associés est mobilisé, l'associé ou les associés qui restent le remplaceront pour la signature. Dans les sociétés en commandite, si le commanditaire ou l'un d'eux est mobilisé, et s'il n'a pas laissé de mandataire, les commanditaires pourront exercer les actes de gestion nécessaires. De toute façon les sociétés ne pourront pas être déclarées en faillite pendant la mobilisation ».

Cette loi prescrivait donc l'établissement du moratorium pour tous les hommes sous les drapeaux. Par là, elle préparait le moratorium intérieur en cas de guerre.

Une pareille mesure était-elle légitime, avant l'entrée

en guerre de la Roumanie? Nous optons pour l'affirmative, car il était assez juste que le gouvernement accordât un délai de paiement à ceux qui, mobilisés et privés ainsi de la faculté d'agir, ne pouvaient plus faire honneur à leur signature.

* * *

Enfin, pour avoir sur cette époque une notion exacte, nous devons mentionner rapidement l'état des opérations bancaires et des opérations de Bourse. En ce qui concerne les banques, il est à remarquer que tous leurs efforts ont été dirigés en vue de consolider leurs situations devant la crise. L'année 1915 se caractérise par une immobilité complète pour les affaires de banque et ce n'est qu'en 1916 que la situation s'est améliorée.

La statistique suivantes est donnée afin d'apprécier la création de banques nouvelles et l'augmentation correspondante des capitaux engagés (1).

Création de banques

	Le nombre des banques	Capital souscrit Lei
1 ^{er} janvier-31 décembre 1914	28	13.621.000
1 ^{er} janvier-31 décembre 1915	7	393.000
1 ^{er} janvier-31 décembre 1916	6	1.170.000

On remarque tout de suite la grande différence entre l'augmentation des années normales et l'augmentation pendant les années de neutralité.

(1) ROTTMAN, L'expansion bancaire après la guerre. *Indépendance Economique*, 1920, avril-juin, p. 20.

Quant à l'accroissement des capitaux, nous avons (1) :

	Le nombre des banques	Capital Lei
1 ^{er} janvier-31 décembre 1914	17	19.620.000
1 ^{er} janvier-31 décembre 1915	4	1.330.000
1 ^{er} janvier-31 décembre 1916	2	1.200.000

Examinons maintenant les engagements des huit grandes banques roumaines (2) pendant la période que nous étudions (3).

	1914	1915	1916
Dépôts et comptes-courants crédit. Lei	419.806.590	495.922.272	491.877.281
Réescompte Lei	142.675.250	113.399.669	80.370.375
Total des engagements Lei	562.481.840	609.321.941	572.247.656
Moyens propres (capital et réserves) Lei	177.855.000	184.343.000	202.831.000
Rapport entre les engagements et les moyens propres (4)	318 %	330 %	283 %

Observons que l'augmentation du total des engagements provient de l'augmentation des dépôts et comptes courants et non pas du réescompte qui, au contraire, diminue.

Ces chiffres mettent en évidence l'augmentation des moyens propres d'exploitation par rapport aux engagements de la banque, augmentation nécessitée, d'ailleurs, par la préparation à la guerre.

Comme le remarque M. Riesser « Le crédit sur lequel

(1) Toutes les statistiques qui vont suivre envisagent les bilans des banques suivants : Banque Roumaine, Banque Agricole, Banque d'Escompte, Banque Commerciale roumaine, Banque de Crédit roumain, Banque Générale roumaine, The Bank of Roumania, Banque Marmorosch-Blank.

(2) ROTTMAN, *op. cit.*, p. 20.

(3) SLAVESCO, La grande finance roumaine pendant la guerre, p. 98.

(4) C'est-à-dire 100 lei moyens propres, correspondent à 318 lei engagements. Plus le rapport est petit mieux la situation de la banque pour faire face à ses engagements est assuré.

repose une si grande partie de l'économie nationale, ne peut plus fonctionner sainement et d'une manière justifiant la confiance dont il a besoin si, dans ses modalités possibles (notamment dans les acceptations, comptes courants, escomptes, émissions, titres), il est alimenté et augmenté par des sommes toujours plus fortes provenant des dépôts, et qu'on n'ait pas pris les précautions voulues pour assurer d'une manière suffisante un remboursement à temps des engagements qui se sont accrus du fait de ces dépôts ».

« On n'arrivera à une véritable sécurité dans ce sens, tout au moins pour les périodes critiques ou de guerre, qu'en augmentant les réserves en numéraire dans une proportion égale à celle de l'augmentation des engagements » (1).

Quant à la structure des moyens d'exploitation considérés dans leur ensemble, le tableau ci-dessous la résume par les chiffres suivants (2) :

		1914	1915	1916
Moyens propres	Lei	177.855.000	184.343.000	202.831.000
Moyens extérieurs d'exploitations	Lei	562.481.840	609.321.941	572.247.656
Total	Lei	740.336.840	793.664.941	775.078.656
% des moyens propres		24,02 %	23,24 %	26,16 %
% des moyens extérieurs		75,98 %	76,76 %	73,84 %

« Ne perdons pas de vue qu'il faut faire tout ce qui est possible pour préparer déjà en temps de paix la réalisation des actifs des banques, surtout en équilibrant la proportion des actifs facilement réalisables (même en

(1) RIESSER, Préparation et conduite financière de la guerre, p. 81.

(2) SLAVESCO, *op. cit.*, p. 100.

temps critiques) par rapport aux engagements aussitôt exigibles à court terme » (1).

Quel était le rapport entre les opérations passives (engagements), et les opérations actives (placements), des banques roumaines ou, pour mieux dire, quelle était la liquidité des banques pendant la période de neutralité armée ?

Le total des engagements, par rapport aux disponibilités de la caisse (disponibilités du 31 décembre) est ainsi représenté (2) :

	Total des engagements	Disponibilité de la caisse	%
1914.. ..	562.481.840 lei	74.639.771 lei	13,2 %
1915.. ..	609.321.941 »	105.052.187 »	17,2 %
1916.. ..	572.247.941 »	99.547.250 »	17,3 %

Mais, pour avoir un aspect d'ensemble de la liquidité des banques, il faut considérer les *engagements* par rapport aux *disponibilités* totales, c'est-à-dire par rapport aux portefeuilles d'effets publics, aux portefeuilles d'escompte, aux comptes courants-débiteurs, aux placements d'immeubles. Mais une grande difficulté surgit; tout le portefeuille d'escompte ou tout le portefeuille d'effets publics ne représente pas le même degré de mobilité. C'est pour cela que M. Slavesco, dans le tableau que nous donnons plus bas, distingue :

1° le *placement facilement mobilisable*, composé :
a) par le total de l'encaisse; *b)* par la moitié du portefeuille des effets publics; *c)* par la moitié du portefeuille d'escompte et *d)* par 20 % des comptes courants débiteurs.

(1) RIESSER, *op. cit.*, p. 79.

(2) SLAVESCO, *op. cit.*, p. 196.

2° *Le placement plus difficilement réalisable* composé par : a) l'autre moitié du portefeuille d'effets publics; b) l'autre moitié du portefeuille d'escompte; c) par 80 % des comptes courants débiteur es d) par 4 % du total des placements d'immeubles (1).

	Placement facilement mobilisable	Placement plus difficilement réalisable	Total du placement	Total des engagements
	<i>Lei</i>	<i>Lei</i>	<i>Lei</i>	<i>Lei</i>
1914	312.673.510	509.186.894	821.860.404	562.481.840
1915	323.966.609	506.955.960	830.922.569	609.321.941
1916	318.083.037	512.845.882	830.928.919	572.247.656

Remarquons tout de suite que cette disponibilité en argent liquide est plutôt théorique, car nulle banque ne pourrait faire immédiatement honneur à leurs engagements.

La conclusion à laquelle arrive M. Slavesco est que « la liquidité des banques commerciales roumaines est assez satisfaisante ».

*
* * *

La déclaration de guerre a surpris la Bourse dans une stagnation à peu près complète.

Depuis le mois de juin 1914, on avait enregistré une baisse sensible des cours, en sorte que la baisse due à la conflagration ne fut pas trop grande au début. Chose bizarre, on relève même une augmentation pour la rente 4 %, qui passe de 85,35 (le 4/17 juillet) à 86,25 (le 18/31 juillet). Même hausse pour les actions de la Banque Nationale qui passent de 5270 à 5310. Mais la spéculation menaçait de provoquer de grandes baisses, surtout pour les autres actions. Celles de la Banque Roumaine cotées à 720 le 4/17 juillet, descendirent à 620 le 18/31 juillet,

(1) SLAVESCO, *op. cit.*, p. 200.

c'est-à-dire de 100 lei en 15 jours; les actions de la Banque Générale roumaine, enfin, baissèrent de 2245 à 2100 lei (1).

Pour parer au danger d'une telle situation, le 19/1 juillet 1914, on ferma la Bourse. En même temps, d'accord avec le ministre des finances on chercha un moyen de liquider les opérations à terme de façon à satisfaire tous les partis intéressés. Les cours du 18/31 juillet 1914 furent fixés comme *cours de compensation*. Alors cessa tout déplacement de titres.

L'article 3 de la décision du comité de la Bourse du 29/11 août 1914 notifie que : « c'est sur la base de ces cours (18/31 juillet) que sera opérée la liquidation de toutes les opérations à terme conclues par les agents de change; les acheteurs n'étant tenus qu'aux paiements de la différence entre le prix d'achat et celui de compensation, en dehors des intérêts dus jusqu'au paiement; les différences devant être acquittées au plus tard le 5/18 octobre 1914.

La chambre arbitrale de Bucarest jugera d'urgence tous les différends qui peuvent découler de cette liquidation » (2).

Malgré la fermeture de la Bourse officielle, on cota les valeurs sur le *marché libre*. Les cours des actions baissèrent jusqu'au mois de novembre, après quoi ils montèrent continuellement jusqu'à l'entrée en guerre de la Roumanie.

Voici les variations des actions de quelques banques, pendant la période de neutralité :

(1) ENÉ. La guerre et notre crise économique, *Viata Romaneasca*, 1914, vol. IX, p. 144.

(2) *La Bourse*, N° 7/20 septembre 1914.

	Banque Nationale	Marmorosch- Blank	Crédit ^c Roumain	Agricole
18/31 juillet 1914	5.320 lei	865 lei	865 lei	489 lei
Novembre 1914..	5.000	765	755	460
Janvier 1915....	5.150	820	800	490
Juin 1915	5.160	970	880	470
Décembre 1915..	5.560	885	880	505
Juin 1916 —	5.420	915	895	525

Au contraire, la rente accuse une baisse continue :

	Rente 4 % conv. <i>Lei</i>	Rente 4 1/2 % <i>Lei</i>
18 juillet 1914... ..	86,25	—
Novembre 1914	80,—	—
Janvier 1915	—	—
Juin 1915.. .. .	83 1/4	84 1/2
Décembre 1915.... ..	80,—	82
Juin 1916.. .. .	76,25	80

En juin 1916, après de nombreuses interventions auprès du ministère du commerce, il fut décidé que la Bourse serait de nouveau ouverte le 6/19 juin 1916, à la condition de n'y traiter que les affaires au comptant et de ne pas coter le change; les banques prenaient, en outre, l'obligation de n'exécuter que graduellement les gages qu'elles possédaient sur les effets ou les achats.

Les opérations de la Bourse officielle furent, d'ailleurs, très réduites par la résistance des remisiers qui préféraient effectuer des transactions entre eux sur le marché libre; la Bourse officielle et le marché libre offraient l'aspect d'un conflit dans lequel le dernier triompha.

*
* *

Aux opérations de Bourse se rattache la question du

change. Plus que tout autre, cette question préoccupa la Bourse roumaine.

Dès les premiers jours de juillet, on constate un accroissement des chèques sur les places étrangères.

Ainsi :

	10/23 juillet.	1914 25/7 juillet.
	<i>Lei</i>	<i>Lei</i>
Chèque sur Londres ..	25,50	26,50
Chèque sur Paris	101,95	105,—
Chèque sur Berlin	125,12	129,75
Chèque sur Vienne	105,90	110,25

En prévision de cette hausse, le gouvernement intervint, afin de protéger les débiteurs en monnaie étrangère; il décida que ces paiements seraient faits d'après une cote fixée par le comité de la Bourse. On réduisit les cours comme il suit :

	25/7 juillet.	31/13 juillet.	1914 1/14 août	7/20 août
	<i>Lei</i>	<i>Lei</i>	<i>Lei</i>	<i>Lei</i>
Chèque sur Londres..	26,50	26,25	26,—	25,25
Chèque sur Paris.. ..	105,—	104,—	103,—	100,—
Chèque sur Berlin.. ..	129,75	128,50	127,—	123,50
Chèque sur Vienne ..	110,25	109,20	105,—	103,—

Ces derniers cours du change furent maintenus pour toute la durée de la neutralité armée, car, malgré la réouverture de la Bourse, en juin 1916, le change ne fut pas coté.

Mais, outre ces cours officiels, les devises du change furent cotées au marché libre de la façon suivante :

	1915	1916	
	Juin <i>Lei</i>	Décembre <i>Lei</i>	Juin <i>Lei</i>
Chèque sur Vienne	97,50	83,—	81,25
Chèque sur Berlin	123,—	122,—	116,25
Chèque sur Londres	29,—	30,60	30,20
Chèque sur Paris (1)	112,—	110,50	107,20
Chèque sur Suisse	114,—	122,—	120,25

On remarque la baisse du change des Empires Centraux, et même l'aggravation de cette baisse. Au contraire, les chèques sur Londres, Paris, la Suisse, se négociaient à prime, et ils ne baissèrent qu'en 1916 (après l'emprunt national de 1916).

L'explication de cette prime au change, résulte de la réduction du commerce d'exportation et d'une balance défavorable des comptes.

Mentionnons encore, car ce n'est pas un facteur négligeable, l'influence de la hausse des prix de l'intérieur.

Nous devons signaler encore une autre question tout aussi importante : la question de la prime de l'or ; à cause des taxes d'exportation payables en or, cette prime augmenta progressivement et atteignit le taux de 45 % :

	1915	1916	
	Juin	Décembre	Juin
L'agio	15 %	30-40-45 %	44 %

(1) A Paris, le leu roumain fut coté pendant la neutralité entre 80-90 ct. (CALINESCO, Le change roumain, p. 45.)

SECTION III.

LA SITUATION POLITIQUE

Nul ne pouvait ignorer la prochaine entrée en guerre de la Roumanie. Tout au plus pouvait-on douter de la date exacte à laquelle les armées roumaines entreraient en ligne. Toutes les sympathies s'adressaient à la France, symbole de la justice et du droit. Les impressionnantes manifestations du peuple roumain sous les fenêtres du palais royal de Bucarest, pour demander l'intervention aux côtés de la France, montraient clairement quels étaient les sentiments véritables de tous les roumains.

Quelques voix isolées — quelques-unes sincères, d'autre achetées par la propagande allemande — préconisaient la neutralité armée jusqu'à la fin de la guerre mondiale; d'autres voix, enfin, réclamaient ouvertement l'alliance avec l'Allemagne, surtout dans le dessein de marcher contre l'ennemi de l'Ouest : les Russes.

Nous devons signaler aussi que la propagande allemande au moyen des journaux, des brochures, des tracts et d'un argent répandu à profusion, loin d'aider la cause germanique, la desservait, au contraire, puissamment. En fait, cette propagande ne fit qu'accroître les sympathies pour la France.

La Chambre et le Sénat roumain, réunis en Assemblée Constituante, devaient modifier l'art. 19 de la Cons-

titution, en vue de l'expropriation des grands domaines et d'une répartition des terres aux paysans. L'Assemblée devait, en outre, modifier les art. 57 et 67, en vue de l'introduction du suffrage universel.

Le gouvernement au pouvoir — représenté par le parti libéral, sous la présidence de M. Jean Bratiano — jouissait alors d'une incontestable popularité et avait presque l'unanimité des suffrages. Ajoutons qu'une entente des plus cordiales existait entre le gouvernement et les Chambres.

CHAPITRE IV

Les budgets et les impôts pendant la neutralité

SECTION PREMIERE

LES BUDGETS

La question de la spécialisation budgétaire en Roumanie.

Le budget 1914-15. Prolongation de ce budget. — Le budget 1916-17. — Les dépenses. — Les recettes. — Considérations d'ensemble sur les budgets roumains. — Les dépenses extraordinaires. Le crédit de guerre.

Analysons les budgets de la Roumanie pendant la neutralité armée et examinons ensuite les moyens employés pour recouvrir les dépenses.

En débutant par la question des budgets, nous devons nous arrêter quelques instants sur une autre question particulièrement importante: celle de la spécialisation budgétaire (1). Si nous considérons les deux budgets pendant la période de neutralité (2), nous remarquons

(1) « A l'inverse du système de l'universalité, la spécialisation — dit M. Stourm — consiste à isoler chaque service en distrayant de la masse des opérations budgétaires les recettes et les dépenses qui lui sont propres.

C'est donc bien l'opposé du système de l'universalité, lequel, avons-nous dit, groupe toutes les recettes du budget sur une page et toutes ses dépenses sur une autre page. Avec la spécialisation, au contraire, chaque service dégage les résultats de sa propre exploitation, afin d'en faire ressortir les bénéfices ou les déficits propres ». (STOURM, *Le budget*, p. 159.)

(2) Comme nous allons voir plus loin, le budget de 1915-16 fut le même que celui de 1914-15, de sorte, qu'en réalité, il n'y eut que deux budgets.

que les impôts directs et indirects, y représentent respectivement 198 et 228 millions. Aux recettes des services publics du domaine de l'Etat et aux monopoles (1) correspondent les sommes de 281 et 291 millions.

Si l'on retient que les budgets s'élevaient respectivement à 600 et 645 millions, on s'aperçoit que les revenus de l'industrie, du commerce et de l'exploitation de l'Etat offraient à peu près la moitié des ressources. On peut alors se rendre compte de l'importance que présente la question des budgets industriels (2) pour la politique financière de la Roumanie. Les budgets roumains fidèles au système français, conservent les règles classiques de l'universalité, de l'unité et de l'annualité. Si pour les budgets français les règles ci-dessus peuvent se justifier, pour les budgets roumains alimentés pour moitié, par les ressources de l'industrie, du commerce et des exploitations exercées par l'Etat, ces règles semblent un peu désuètes.

Avec l'évolution des services de l'Etat (évolution qui passe de l'Etat-gendarme-juge ou percepteur, à l'Etat industriel et commerçant) la comptabilité basée sur l'unité et l'annualité apparaît comme très rigide. En principe, on se trouve en présence de deux systèmes : le premier, condensé dans la règle classique de l'*unité du budget*, caractérisée par un budget unique, résumant en deux totaux la situation des dépenses et des recettes ; le

(1) Nous avons considéré aussi dans ces calculs les recettes des monopoles, car ils contiennent une partie des profits normaux du commerce que le contribuable paye à l'Etat-industriel. L'impôt n'y entre que pour la différence qui existe entre le prix courant et le prix de vente fixé par l'Etat.

(2) Voir Hoesesco, Les budgets industriels, *Democratia*, 15 mars 1914, p. 1043.

Voir aussi ALLIX, *op. cit.*, Les budgets industriels, p. 114-122.

second, est tout entier dans la règle de la *spécialisation budgétaire*, caractérisée par des budgets distincts, ayant une vitalité propre; des ressources lui sont spécialement affectées pour vivre sur ces fonds. On réalise ainsi l'individualisation des budgets.

Si le premier système présente l'avantage énorme — nous lui rendons justice — d'offrir dans la forme la plus claire et la plus simple la *situation générale* des finances de l'Etat, le second a pour qualité précieuse, la *souplesse*: il permet de suivre de plus près la *situation exacte* des divers services.

Si le système de l'unité budgétaire a la supériorité de la clarté, il a aussi l'inconvénient de dissimuler la corrélation entre les dépenses et les recettes.

De même, le système de la spécialisation budgétaire pêche par l'absence d'une situation financière générale claire et simple. Par là il facilite l'absence de sincérité.

En résumé, cette question peut se traduire par une situation générale simple et claire dans un cas, par une situation plus précise dans les détails, mais d'une clarté moins immédiate dans un autre cas.

Pour faire le choix entre les deux méthodes, il faudrait tenir compte des circonstances dans lesquelles se présente le budget, ou plus exactement, il faudrait analyser la nature des recettes qui alimentent le budget.

Dans le cas spécial de la Roumanie, où la moitié des recettes sont fournies par l'industrie, le commerce et les exploitations de l'Etat, le système de la spécialisation du budget nous semble prévaloir.

La nature des recettes qui composent le budget rou-

main exige, en effet, que l'Etat connaisse à tout moment, et de façon précise, la situation de ses exploitations. Non seulement la Roumanie doit adopter le système de la spécialisation du budget, mais elle doit même s'attacher à une comptabilité industrielle d'Etat, capable de séparer les comptes de premier établissement des comptes d'exploitation ; comptabilité qui permettrait l'attribution de certains crédits : faculté d'emprunt pour les services productifs, fonds de réserves pour faire face aux dépenses imprévues, fonds de roulement, faculté de report des crédits non consommés (1).

Le cas des chemins de fer roumains nous semble, dans cette question, le plus concluant des exemples. Le budget de 1916-17 enregistre dans son évaluation, pour 124 millions de recettes et 89,5 millions de dépenses. Un bénéfice de 34 millions en résulterait. Or, il n'en est rien. L'annuité de la dette publique roumaine représente, en effet, 112,2 millions, dont les $\frac{3}{4}$ constituent l'annuité des emprunts destinés à la construction des chemins de fer roumains. Par suite, on voit à quel point les chiffres officiels peuvent faire illusion.

Le budget conçu sous l'égide des trois règles classiques citées plus haut, présente plutôt un contrôle de forme qu'un contrôle de fait.

L'unité du budget, qui tient compte de l'homogénéité de ses éléments, ne s'accorde plus aujourd'hui avec l'activité multiple et complexe de l'Etat et avec la tendance à l'industrialisation des services publics. Aussi croyons-nous que la comptabilité des Etats modernes doit être surtout fondée sur la différenciation des dépenses qu'on

(1) ALLIX, *op. cit.*, p. 118.

pourrait classer en : *dépenses administratives, dépenses industrielles-dépendantes* et en *dépenses industrielles rémunératrices*. « Les premières doivent être gagées par l'impôt et d'une façon annuelle. Les secondes peuvent être gagées à la fois par l'impôt et par les ressources exceptionnelles; elles doivent être échelonnées sur plusieurs années. Les troisièmes doivent être extraites complètement du budget, gagées par des recettes qu'elles provoquent et figurer uniquement dans le bilan du service industriel annuel elles ressortissent.

Ce classement réalisé, il y aura lieu de faire tenir, dans des règles assez souples, chaque catégorie, pour permettre un contrôle approprié et dont les moyens varieront suivant le caractère de chaque service » (1).

* * *

Cette parenthèse close, abordons à nouveau la question des budgets roumains pendant la période de neutralité.

Le budget correspondant au début des hostilités fut le budget de l'exercice 1914-15. Il fut présenté à la Chambre le 28 mars 1914 et entra en vigueur le 1^{er} avril de la même année. Ces dates soulignent « la superficialité coupable » avec laquelle ce budget fut adopté. Aucune critique, aucun discours n'accompagna l'unanimité des votes qui approuva le budget 1914-15. Fait plus grave encore : ce budget hâtivement préparé eut pour mission de gouverner aussi la gestion de 1915-1916, car, conformément à l'art. 113 de la Constitution roumaine, le gouvernement étendit à l'exercice suivant le budget de l'exercice 1914-15.

(1) BAUDIN, Le budget et le déficit, p. 237.

L'exposé des motifs qui accompagna cette prolongation donna pour justification, d'un côté, les dépenses d'une importance imprévue jusqu'alors, d'un autre côté la diminution et l'incertitude de quelques recettes (recettes douanières, recettes des chemins de fer). « Dans cette situation — dit l'exposé des motifs — il nous manque une base pour l'établissement du budget des recettes; et dans l'impossibilité d'établir des recettes, il ne reste aucune base pour fixer le budget des dépenses ».

L'erreur est frappante car l'équilibre budgétaire a précisément pour caractéristique d'établir les recettes d'après les dépenses, et non pas le contraire.

Un autre motif invoqué par l'exposé, réside dans le fait que la clôture de la session parlementaire eut lieu à la fin de février; que depuis un grand nombre d'années le budget n'était présenté qu'au mois de mars et que la présentation, avant l'époque habituelle, aurait soulevé de sérieuses difficultés en raison des événements : « et même — ajoute l'exposé — si, contre toute évidence, cela avait été possible, le travail qui eût été soumis à votre approbation n'eût été ni avantageux, ni établi sur une base approximativement certaine ».

Le motif de la clôture de la session parlementaire nous semble si fragile que nous nous garderons de le commenter. Quant au motif niant la possibilité d'établir le budget « sur une base approximativement certaine », il nous semble que le budget 1914-1915 présentait une base moins sûre encore.

Enfin, le fait que le budget sort des commissions budgétaires, toujours plus élevé, représente un dernier motif. Vu les graves événements auxquels l'exposé fait al-

lusion, les Commisison auraient pu, semble-t-il, comprendre la nécessité d'être très prudentes dans l'accroissement des dépenses. L'application stricte de la règle qui veut qu'à une proposition de dépenses corresponde une proportion de nouvelles ressources eût dû — à notre avis — constituer un frein aux dépenses exagérées.

Nous inclinons à croire — vu la fragilité de ces arguments et aussi en vertu des principes d'une saine politique budgétaire — que la prolongation du budget 1914-15 a été une mesure des plus fâcheuse.

En dernière analyse, on a substitué à un budget de dépenses anormales, un budget de recettes normales.

La prolongation du budget 1914-15 nous semble encore illégitime si l'on tient compte de la date à laquelle le budget était élaboré, c'est-à-dire huit mois après la déclaration de la guerre mondiale. On s'était habitué à cette situation anormale, et il eût été facile de tirer quelques enseignements en ce qui concernait la productivité des recettes.

Comme mesure complémentaire, pour le budget 1915-16, on dérogea à la loi de la comptabilité publique en autorisant tous les départements et tous les services publics à faire des économies en matériel et en personnel.

Ces économies pouvaient être employées aux besoins de l'Etat; un journal du Conseil des ministres en décidait.

Seul le Ministère de la guerre, après avis du Conseil des Ministres, était autorisé à faire des dépenses supplémentaires en personnel.

Par la même loi, on suspendait les paiements d'ancienneté qu'on accordait à certains fonctionnaires de

l'Etat. Par contre, une indemnité de logement pour les fonctionnaires fut inscrite dans le budget 1915-16 (loi du 25 février 1915).

Le 23 mars 1906 fut mis en discussion le projet de budget pour l'année 1916-17. L'article 113 de la Constitution n'autorise, en effet, qu'une seule fois la prolongation d'un budget.

Si l'on retient que ce projet de budget pour 1916-17 devait entrer en vigueur le 1^{er} avril 1916, on voit que cinq jours, tout au plus, avaient été gagnés sur l'année 1914 pour la discussion de ce budget. Mais il ne fut plus, accueilli par l'unanimité des suffrages.

On peut donc dire que la période de neutralité armée ne fut dominée que par deux budgets : le budget de l'année 1914-15 et celui de l'année 1916-17.

Analysons d'abord l'évaluation des dépenses de ces deux budgets.

	Budget 1914-15 (En milliers de lei)	Budget 1916-17 (En milliers de lei)	Différences (En milliers de lei)
Ministère de la guerre	98.122	115.000	+16 877 (1)
Ministère des finances	232.042	250.891	+18.849
Ministère des cultes et instruction publique	58 929	61.712	+2.787
Ministère de l'intérieur	60.247	62.285	+2.038
Ministère des travaux publics	111.675	115.405	+3.730
Ministère de la justice	14.965	14.965	
Ministère de l'agriculture et des domaines	12.595	11.684	— 325
Ministère de l'industrie et du commerce	5 156	4.830	— 910
Ministère des affaires étrangères	3.417	3.417	
Conseil des Ministres.	73	73	
Fonds pour les crédits supplémentaires et ex- traordinaires.	3.008	5.452	+2.443
Total (en milliers de lei)	600.232	645.719	+45.486

(1) Nous avons désigné les augmentations par le signe + et les diminutions par le signe —.

La différence des deux budgets représente un accroissement de 45,5 millions de lei. Cette augmentation est due principalement aux dépenses du Ministère des finances (18,8 millions, soit 41,66 % par rapport à l'accroissement total) (1) ; elle est la conséquence des nouveaux emprunts de l'Etat et, accessoirement, des dépenses concernant la régie des monopoles.

Le second accroissement qui s'accuse, correspond aux dépenses du Ministère de la guerre, avec une différence de 16,8 millions, soit 37 %, par rapport à l'accroissement total.

Le budget de 1914-15 avait fixé à 98 millions les dépenses de ce Ministère. Ce même budget prévoyait un programme destiné à compléter les besoins de l'armée, programme qui nécessitait une augmentation de 6 millions pour le budget de 1915-16. Or, la prolongation du budget 1914-15 obligea le gouvernement à couvrir les 6 millions, du crédit extraordinaire ouvert au compte du Ministère de la guerre, en sorte que, le budget affecté à ce dernier pour l'exercice 1915-16 aurait dû s'élever à 104 millions.

Au cours de 1915 les événements extérieurs imposèrent de nouvelles créations d'unités et de services qui, par suite, motivèrent de nouvelles dépenses (environ 4 millions extraordinaires prévus dans le budget. En résumé, les dé-

(1) La différence est surtout composée : *a*) par une augmentation de la liste civile, avec 1,3 millions; *b*) par une augmentation de 4,1 millions aux chapitres du personnel et du matériel nécessaires à la régie des monopoles; enfin *c*) par une augmentation de 4,1 millions aux chapitres des annuités de la dette publique, annuités accrues par les nouveaux emprunts faits par l'Etat à la Banque Nationale.

penses du Ministère de la guerre pendant l'exercice 1915-16 ont été de 108 millions.

Le budget de 1916-17 prévoyait une somme globale de 115 millions, soit une augmentation réelle de 7 millions seulement, par rapport au budget précédent. Nous devons ajouter qu'il s'agit ici des dépenses du Ministère de la guerre, et non pas seulement des dépenses de l'armée, qui furent naturellement considérables. Ces dernières ont été soutenues par les emprunts de l'Etat.

La troisième augmentation que l'on peut observer, est celle des dépenses du Ministère des travaux publics. L'augmentation n'est qu'apparente: il s'agit, en réalité, d'une diminution de dépenses. Le gouvernement, en effet, par le journal du Conseil des ministres N° 534 du 4 avril 1915, éleva de 10 millions, pour l'exercice 1915-16, les dépenses des chemins de fer approuvées pour l'exercice 1914-15.

Cet usage consistant à modifier les dépenses budgétaires par un simple journal du Conseil des ministres nous semble des plus critiquables.

Il est assez étrange, à notre avis, qu'avant le 1^{er} avril 1915, le gouvernement n'ait pu établir l'augmentation des dépenses (comme l'indique l'exposé des motifs de la prolongation du budget pour l'exercice 1915-16), et que quatre jours plus tard, on ait pu fixer, pour les chemins de fer, une augmentation de 10 millions.

Les dépenses du budget du Ministère des travaux publics s'élevaient donc à 121 millions. Or, le budget de 1916-17 prévoit seulement 115 millions, soit une diminution de 6 millions, diminution réalisée sur le chapitre des ports et voies fluviales.

Enfin, on peut remarquer l'augmentation des dépenses du Ministère de l'instruction et des cultes; elle fut provoquée à la fois par l'accroissement des salaires accordés aux petits fonctionnaires (1) et par la réalisation d'un petit nombre des besoins de l'enseignement primaire. Comme le remarque M. le rapporteur du budget de ce département, les dépenses du budget 1916-17 étaient notablement insuffisantes pour le développement de l'enseignement.

Le budget du Ministère de l'intérieur prévoyait aussi une augmentation de 2 millions. Or, sur ces deux millions, 1,2 millions avaient déjà été accordés et figuraient au budget de 1915-16. L'examen montre que les autres ministères semblent plus soucieux de réaliser des économies; ils maintiennent leurs anciennes dépenses ou accusent de louables réductions pour l'exercice 1916-17.

L'esquisse des dépenses que nous avons donnée plus haut met en lumière ce fait que tous les accroissements du budget concernent des besoins militaires. Les deux départements des finances et de la guerre représentent, comme il fallait s'y attendre, l'augmentation la plus forte. La différence des dépenses du département des finances provient de l'augmentation de l'annuité, augmentation due aux emprunts de l'Etat pour subvenir aux exigences de l'armée. De même, le Ministère de la guerre accroît ses dépenses par la création d'unités et de services jugés indispensables aux besoins de l'armée.

(1) On a accordé en 1914 une augmentation des salaires, mais seulement pour 6 mois.

Analysons maintenant les évaluations des ressources budgétaires :

(En milliers de lei)	Budget 1914-15	Budget 1916-17	Différences
Impôts directs	50.185	57.235	+ 7.050 (1)
Impôts indirects . . .	107.950	134.600	+ 26.650
Droits de timbre . . .	39.900	34.900	— 5.000
Monopoles de l'Etat . .	87.600	101.185	+ 13.585
Services publics	159.552	156.015	— 3.537
Domaines de l'Etat . . .	33.806	33.551	— 225
Subventions	22.184	22.728	+ 544
Revenus spéciaux provenant de l'administration des ministères..	7.120	8.187	+ 1.067
Total (en milliers de lei)	600.232	645.719	+ 45.487

De prime abord, on voit que de toutes les augmentations, celle des impôts indirects est la plus forte. En effet, 21,6 millions (26,6 — 5) soit 47,63 % par rapport au total de l'accroissement, représente l'augmentation des impôts indirects (y compris le droit de timbre et d'enregistrement).

L'augmentation de 26 millions indiquée dans le tableau, provient de l'accroissement des recettes douanières; leur évaluation passe de : 65 à 85 millions (augmentation de 20 millions).

Le reliquat de 6 millions provient d'une augmentation de 50 % de la taxe sur l'alcool.

(1) Nous avons désigné les augmentations par le signe + et les diminutions par le signe —.

Une seconde augmentation est représentée par le monopole de l'Etat avec 13,5 millions, soit 29,41 % par rapport à l'accroissement total. L'augmentation est due spécialement à la vente du tabac, du papier à cigarettes et à l'exportation du tabac qui se développe de plus en plus.

Enfin, l'augmentation des impôts directs intervient avec 7 millions, soit 15,62 %; elle représente le maximum de ce que ces impôts pouvaient donner (1); ce qui s'explique facilement si l'on se rappelle quelle était la rigidité du système d'impôts roumains.

Enfin, comme dernière observation, on peut noter une diminution de 5 millions sur les droits de timbre et d'enregistrement, à cause du resserrement des transactions, et une diminution de 3 millions pour les services publics.

Groupant maintenant les ressources de l'Etat d'après leurs natures, on observe qu'on exige une augmentation de 28,7 millions de la part des impôts directs et indirects, et une augmentation de 9,7 millions de la part des ressources industrielles ou commerciales de l'Etat.

La différence s'explique par la diminution du trafic, par le resserrement des importations et des exportations; par la cessation brusque de l'activité des ports fluviaux et maritimes roumains, paralysés par la fermeture des Dardanelles et par l'interdiction de naviguer sur le Danube.

D'après les chiffres ci-dessus on voit que la majeure partie des ressources budgétaires est demandée aux re-

(1) L'exposé des motifs. Débats Parl., 1916-17, p. 788.

venus industriels et commerciaux de l'Etat (290,7 millions), qu'ensuite interviennent les impôts indirects (169,5 millions), et qu'enfin, se placent les impôts directs (57,2 millions).

Les ressources qui dépendent de l'activité industrielle et commerciale de l'Etat sont encore prépondérantes.

* * *

Les résultats de la gestion financière de cette période sont les suivants (1) :

Pour l'exercice 1914-1915 :

Paiements	Lei	539.703.254
Recettes		579.326.209
Excédent.. . . .	Lei	39.622.955

Pour l'exercice 1915-1916 :

Paiements	Lei	512.287.538
Recettes		674.815.448
Excédent	Lei	162.527.910

Ce fut le plus grand excédent et en même temps le dernier qu'aient jamais enregistré les budgets roumains.

Les recettes représentent, par rapport aux évaluations budgétaires :

96,50 % en 1914-1915

112,33 % en 1915-1916

* * *

Mais les dépenses de l'Etat ne se réduisaient pas seulement à celles prévues par le budget. Les dépenses mi-

(1) DOBROVICI. Le budget 1922-23, *Cronica Financiara*, 1922, p. 66-69.

litaires étaient bien supérieures. Celles prévues par le budget du Ministère de la guerre assuraient seulement le fonctionnement des unités et des services créés, mais la création elle-même de ces unités, leur dotation en matériel, chevaux ou équipement, ainsi que la réorganisation de l'armée entière exigeaient des dépenses plus considérables. Ajoutons à celles-ci les dépenses nécessaires à l'entretien des 200.000 hommes mobilisés et aussi les dépenses imposées par toutes les œuvres de défense nationale.

En tenant compte de tous ces éléments, nous aurons alors une idée exacte des charges financières de la Roumanie en vue de sa préparation à la guerre.

Ces dépenses extraordinaires, dépenses vraiment considérables, furent recouvrées par un « *Crédit de guerre* » qu'on créa à cet effet.

Par un décret royal du 11 mars 1915 (1) fut accordé le premier crédit de 200 millions; le 25 juillet 1915 (2), on le renforça par un second crédit de 200 millions; un troisième décret (21 mars 1916) (3) ajouta encore 200 millions; enfin, le journal du Conseil des ministres du 10 août 1916 (4) accorda une augmentation de crédit de 200 millions.

Le Crédit de Guerre s'élevait donc, à la fin de la période de neutralité, à 800 millions de lei.

(1) Décret N° 717 du 11 mars 1915. Journ. Off., N° 227 du 15 mars 1915.

(2) Journal du Conseil des Ministres N° 1182 du 25 juillet 1915 légitimé avec le décret-loi N° 1.116 du 21 mars 1916. Journ. Off. N° 287 du 23 mars 1916.

(3) Décret N° 1.116 du 21 mars 1916. Journ. Off. N° 287 du 23 mars 1916.

(4) Journal du Conseil des Ministres N° 1.697 du 10 août 1916.

SECTION II.

LES IMPÔTS

La politique fiscale du gouvernement. — L'appel aux impôts indirects. — Les divers impôts et taxes institués ou augmentés pendant la guerre. — Critique de la politique fiscale du gouvernement.

Suivons maintenant la politique fiscale du gouvernement. Le manque d'élasticité du système des impôts roumains ne permettait que deux solutions : s'adresser aux impôts directs, mais alors une réforme fiscale était nécessaire, ou s'adresser aux impôts indirects. Le gouvernement n'hésita pas ; il adopta la deuxième alternative, et toute sa politique fiscale fut orientée vers l'augmentation ou la création d'impôts indirects. L'injustice fiscale devenait ainsi plus accentuée (1).

La loi qui marqua le début de cette politique fiscale fut celle du 24 décembre 1914 « *loi spéciale autorisant des mesures exceptionnelles* ». Elle prévoyait un secours de 15 ou 20 lei pour chaque famille de mobilisés, suivant les communes rurales ou urbaines. La loi instituait, pour le recouvrement de ces dépenses civiles :

a) Une taxe de timbre spéciale de 50, 20, 10 et 5 bani (2) nommée « *timbre de secours* », qui était appliquée

(1) Dans le budget 1916-17, les impôts indirects représentaient 26,12 %, et les impôts directs, 8,58 % du total du budget. Les impôts indirects étaient donc trois fois plus forts que les impôts directs.

(2) 100 bani = 1 leu.

obligatoirement, à côté des timbres déjà existants, et sur toutes les notes de paiement (restaurants, cafés, hôtels...)

b) Une taxe de 20 et 10 bani pour tout billet de chemin de fer.

c) Une taxe de 1 et 2 lei sur la vente de tout jeu de cartes.

En 1915, une loi votée le 24 février 1915, institua une taxe payable en or pour l'exportation du maïs, de la farine et pour les haricots (500, 700 et 3.000 lei respectivement par wagon) (1).

La conséquence immédiate de cette loi fut la prime de l'or; elle s'ajoutait à la prime analogue déjà créée par les événements extérieurs. L'agio de l'or atteignit 45 %.

Grâce à cette taxe d'exportation, l'Etat put se procurer l'or qu'il s'engageait à verser à la Banque d'émission pour assurer la couverture métallique des emprunts consentis par cette banque à l'Etat lui-même (2).

En 1916, le gouvernement continua cette (politique d'augmentation ou de création de taxes ou d'impôts indirects; il fit aussi appel aux impôts directs.

1° Une loi du 6 avril 1916 institua une taxe de 50 % sur le revenu brut des maisons de jeux; elle était perçue avant tout autre prélèvement.

Cette taxe attire le moins de critique en ce sens qu'elle ne frappe que le vice; s'il est vrai que l'Etat, du point de vue de la morale, ferait mieux se supprimer les jeux de hasard, il est parfaitement fondé à tirer tout au moins le maximum de profit des établissements de jeux. Re-

(1) Voir *supra*, p. 96.

(2) Voir le chapitre suivant sur les emprunts de la Banque Nationale.

marquons, d'ailleurs qu'en l'occurrence, ce profit, par son taux élevé, constitue presque une taxe prohibitive.

2° Par la loi du 7 avril 1916 « *loi sur les mesures réclamées par l'équilibre du budget* » le Parlement autorisa la perception par l'Etat d'un dixième sur l'impôt foncier et la perception de deux dixièmes sur l'impôt des patentes.

Le dixième sur l'impôt foncier devait rapporter, d'après les prévisions de M. le ministre des finances, 3,4 millions.

La même loi s'adresse ensuite aux impôts indirects par :

a) l'augmentation de 5 % de la taxe sur l'alcool tiré des céréales, pommes de terre, racines;

b) l'augmentation de la taxe concernant les brevets des débits de boissons alcooliques (vente en gros et en détail). Cette augmentation — remarque l'exposé des motifs — répond, en dehors du but fiscal, à un but moral, car ces taxes entraînent une diminution de la consommation de l'alcool.

3° Enfin par la loi du 8 avril 1916, le gouvernement s'adresse aux droits de timbre et d'enregistrement. La loi alors en vigueur, prévoyait pour tout contrat de vente ou d'achat des produits agricoles, une taxe de timbre de 1 leu sans tenir compte de la valeur du contrat ou de la quantité qui en faisait l'objet. Par la loi du 8 avril 1916, le gouvernement modifia cette disposition en y substituant une taxe de timbre proportionnelle de 0,50 centimes par 100 lei, pour tout contrat de vente ou d'achat par écrit ou verbal, concernant les produits agri-

coles et leurs dérivés. En même temps, la loi exonerait de cette taxe les contrats dont l'objet était inférieur à 10.000 kg.

Le gouvernement releva aussi l'exemption dont jouissaient les contrats de ventes ou d'achats agricoles, en ce qui concerne le droit d'enregistrement. Par la même loi (8 avril 1916) le gouvernement imposait à ces contrats la taxe d'enregistrement.

Le gouvernement réalisa donc, en dehors de la fiscalité, une certaine équité, en instituant à la place d'une taxe rigide et fixe, une taxe proportionnelle à la valeur du contrat.

*
* * *

En résumé, le gouvernement s'est adressé aux impôts indirects, sauf pour les dixièmes réclamés à l'impôt foncier et à l'impôt des patentes. Le gouvernement eut l'intention louable entre toutes, d'introduire dans ses nouvelles contributions des principes d'équité et de morale.

Mais les impôts préexistants s'adresant surtout aux contributions indirectes, il n'y avait peut être pas lieu de prélever ces taxes nouvelles aux dépens d'impôts indirects déjà visés.

D'autre part, augmenter les impôts directs, c'était du même coup souligner les injustices de tout le système des impôts. D'ailleurs, même en doublant à cette époque, le taux des impôts directs existant, le résultat eût été modique, si on le compare aux besoins de l'Etat. Une réforme complète, en modifiant les bases du système fiscal, était seule capable d'assurer un tout autre ren-

dement. L'entrée prochaine en guerre de la Roumanie semblait une occasion favorable à un projet de ce genre. Un sérieux effort fiscal allait être exigé. Les impôts ne sont jamais subis de gaité de cœur mais ils semblent d'autant moins lourds qu'ils sont plus justes. L'Etat se devait d'établir des impôts justes.

Un impôt surtout : *l'impôt sur les bénéfices de la neutralité* s'imposait. Il était non seulement légitime, mais c'était un devoir de justice pour l'Etat, en même temps qu'une opération fructueuse, de participer aux bénéfices parfois étourdissants que réalisèrent certains « hommes d'affaires ». Les idées de morale et de justice, se confondaient ici avec l'intérêt national. Mais l'Etat ne prit aucune mesure, et la réforme souhaitée n'aboutit pas.

D'autre part, il eut été facile à l'Etat d'élever le taux des impôts sur les successions. C'est l'impôt qui sans doute, soulève le moins de protestations et qui semble le plus capable de produire de belles recettes. Sans pousser cet impôt jusqu'à faire à l'Etat une part-héritière dans la succession, on aurait pu augmenter son taux.

Mais était-il réellement possible de réformer le système d'impôts? Oui. D'abord, le parti au pouvoir pendant la phase de neutralité était le parti libéral, parti qui avait alors une très forte majorité dans le parlement et dans le pays. Il était facile au gouvernement d'user de sa popularité pour faire adopter une réforme visant à établir des impôts plus équitables.

En agitant le spectre des « *bénéficiaires de la neutralité* », ces « *nouveaux riches de la neutralité* », on aurait

pu créer un courant d'opinion favorable à l'établissement d'impôts sur les bénéfices de guerre.

Les gens d'affaires pouvaient, seuls, contrarier à la réforme possible. Or, on n'avait aucune raison de les ménager.

On pourrait opposer à notre solution les difficultés techniques. Mais un projet d'impôts sur le revenu avait déjà été déposé au Parlement en 1910, quelques jours avant la démission du gouvernement. De très intéressants calculs avaient été établis par un éminent statisticien M. E. Neculcea. Ces calculs et les conclusions du projet permettaient d'apprécier le rendement de la réforme envisagée.

Cette réforme des impôts directs, même dans le cas le plus défavorable n'aurait pu avoir un rendement moindre que celui des vieux impôts. Même dans ce cas, on avait la satisfaction supplémentaire de faire une œuvre de justice. On s'assurait, en outre, le grand avantage d'un système d'impôts assez souples pour s'adapter aux conditions d'une longue guerre.

Voilà pourquoi nous considérons la politique d'impôts suivie par le gouvernement pendant cette période comme très critiquable.

CHAPITRE V

Les emprunts de la Roumanie pendant la neutralité

Les emprunts à l'étranger. — Les emprunts à l'intérieur. Les emprunts à la Banque d'émission. Conditions de ces emprunts. — Emprunt sur le marché intérieur. L'emprunt national de 1916. — Conditions de l'emprunt. — La dette publique de la Roumanie à la veille de son entrée en guerre.

La politique fiscale que nous avons analysée plus haut ne pouvait guère procurer les fonds nécessaires aux dépenses de la période de neutralité. Le gouvernement alors s'adressa aux emprunts.

La somme empruntée à l'étranger, à la Banque d'émission et sur le marché intérieur, s'élève, pour la période de neutralité armée, à 1.112.652.500 lei. Sur cette somme, 800 millions' représentent les emprunts contractés dans le pays et 312.652.500 les emprunts à l'étranger. Le rapport était donc de 71,42 % pour les premiers et de 25,58 % pour les seconds.

Commençons par analyser chaque emprunt en particulier et débutons par les emprunts à l'étranger en suivant l'ordre chronologique.

Le 1/14 décembre 1914 fut contracté le premier emprunt de cette période. Le gouvernement italien accorda

à la Roumanie, par l'intermédiaire de la « Banca d'Italia » 10.012.500 liras sur Bons du Trésor or, au taux d'escompte de l'Italie et à l'échéance du 15/28 décembre 1918. Cet emprunt fut surtout employé aux paiements d'importation d'armes et de munitions.

Le 5/18 janvier 1915, la Banque d'Angleterre accorda au gouvernement roumain 5 millions de livres sterling sur Bons du Trésor or, à l'échéance du 5/18 janvier 1919.

Le taux d'escompte était celui de la Banque d'Angleterre. Une partie de cet emprunt fut employée à faciliter les opérations du change rendues très ardues par l'absence des remises.

Enfin, le 1/14 octobre 1915 un autre emprunt fut accordé par la Banque d'Angleterre. Le montant s'élevait à 7 millions de livres sterling sur Bons du Trésor or, au taux d'escompte de la Banque d'Angleterre.

L'échéance fut fixée pour le 1/14 octobre 1918.

Ces trois emprunts représentaient en lei roumain, à la parité du change :

10.012.500 liras ou	10.012.500 lei
5.000.000 livres sterl. ou ..	126.100.000 lei
7.000.000 livres sterl. ou ..	176.540.000 lei
Total ..	312.652.000 lei

Ces 312 millions ont eu comme principal emploi, l'approvisionnement de l'armée roumaine en matériel et munitions; c'est pourquoi ils constituent « les emprunts d'armement ».

* * *

Les emprunts émis dans le pays sont les emprunts contractés à la Banque d'émission et les emprunts lancés sur le marché roumain.

Les emprunts contractés à la Banque Nationale de Roumanie s'élèvent à 400 millions. Il est assez intéressant d'examiner quelles furent les conditions de ces emprunts.

1. Le premier, d'une valeur de 200 millions de lei, fut un emprunt en compte courant accordé sur Bons du Trésor or, par la Banque d'émission, le 20 décembre 1914; l'échéance était à un an (20 décembre 1915) et le taux de l'intérêt 4 % (1). En échange, le gouvernement prenait l'engagement de verser à la Banque, la couverture métallique or (33 %) de cet emprunt, soit 66 millions or. La Banque accordait pour cet or une prime de 7 %. De plus, le gouvernement s'imposait la prohibition de toute exportation d'or jusqu'au remboursement intégral de l'emprunt.

Nous devons signaler que, par la même convention, le gouvernement autorisait la Banque d'émission à modifier sa loi constitutive quant à la quantité de traites sur l'étranger qui pouvaient figurer comme couverture métallique; 34,8 millions furent admis afin de constituer un stock métallique en plus de la quantité déjà fixée par la loi constitutive.

(1) Cet emprunt comprenait l'avance de 99,4 millions lei que la Banque Nationale avait fait à l'Etat au début de la guerre mondiale, par l'intermède de la Caisse de Dépôts, Consignations et Economies. (Voir la convention du 11 septembre 1914. Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale, 18-II-1915, p. 5.)

Les conditions de cet emprunt furent changées, car à partir du 15 juin 1915, on abaissa le taux à 3 %; l'échéance fut prolongée pour 2 ans, c'est-à-dire, fixée au 20 décembre 1917; la prime de l'or fut également réduite à 6 %.

2. Le second emprunt en compte courant de 100 millions, fut contracté le 15 juin 1915; la Banque d'émission accordait cet emprunt sur Bons du Trésor or, avec un intérêt de 3 % et à l'échéance de 2 années (15 juin 1917). Le gouvernement prenait l'engagement de verser 33 millions or, pour la couverture de cet emprunt à prime de 6 %.

3. Enfin, le 19 décembre 1915, la banque accorda un nouvel emprunt en compte courant de 100 millions sur Bons du Trésor au taux de 2,5 %, échéance à 2 ans (19 décembre 1917). Le gouvernement s'engageait à verser la couverture de 33 % or; la prime de l'or fut réduite à 2,5 % à partir du 1^{er} janvier 1916.

Il va sans dire que l'Etat devait maintenir la prohibition de la sortie de l'or jusqu'au remboursement intégral de ces trois engagements.

Analysons maintenant dans quelles conditions ces trois emprunts furent émis. Nous retenons surtout :

1° Les dispositions par lesquelles l'Etat s'engage à verser l'or nécessaire à la couverture métallique et en même temps l'obligation pour l'Etat de payer un intérêt de 3 % ou de 2,5 %.

2° La disposition par laquelle la Banque d'émission paye une prime pour l'or versé par l'Etat.

En ce qui concerne la première remarque, on peut se demander si la Banque était bien fondée à exiger un

intérêt, si l'on observe que l'Etat assurait à cette Banque l'or nécessaire à la couverture métallique; d'autre part, les événements extérieurs exigeant de la part du pays d'énormes dépenses, la demande de la Banque traduisait un esprit de lucre un peu choquant. Nous convenons sans peine que cette couverture était insuffisante et qu'il était bon que le crédit de la Banque s'y juxtaposât pour faciliter la circulation du billet. Cependant, nous estimons que la Banque ne devait pas chercher à s'assurer un grand bénéfice sur ces emprunts, d'autant mieux que l'or nécessaire à la couverture métallique était assuré.

Analysons l'*intérêt réel* que la Banque perçoit pour ces emprunts. On ne doit pas oublier que l'Etat touche 30 % des bénéfices de la Banque (après avoir retiré 20 % pour son fonds de réserve); ne négligeons pas non plus la prime de l'or payée par la Banque à l'Etat. Il nous semble étrange que l'Etat vende son or à prime; c'est une opération que nous ne pouvons pas concevoir pour les relations entre l'Etat et la Banque d'émission; leurs efforts devaient, à notre avis, se soutenir réciproquement; dans cette sorte d'association, l'une ne devait pas tirer profit de la situation de l'autre. En réalité, l'Etat recevait cet or (sans prime) par les taxes d'exportations qu'il avait instituées.

Etait-il juste alors que l'Etat vendît son or avec prime? Etait-il légitime que l'Etat lui-même donnât une confirmation officielle à la prime de l'or?

Et puis, en encaissant cet or quel usage l'Etat comptait-il en faire? L'exporter? Cela eût été une grave er-

reur financière, car l'or était le moyen de paiement le plus recherché et tous les Etats s'ingéniaient à en avoir toujours davantage.

Le vendre sur le marché? Etait-ce une sage mesure pour un Etat à étalon d'or? Evidemment non.

Pourquoi, alors, le vendre avec prime à la banque d'émission? L'appui mutuel que se doivent la Banque d'émission et l'Etat interdisait cette étrange façon de s'aider.

A notre connaissance, la Roumanie fut le seul pays qui ait vendu son or avec prime à sa Banque d'émission.

Mais revenons à la question de l'intérêt réel qu'on payait pour ces trois emprunts.

Le premier d'entre eux, qui s'élevait à 200 millions, produisait à 3 % un intérêt de 6 millions (1); retranchons la prime de l'or, soit 1.650.000 lei, et il nous reste 4.350.000 lei de bénéfice. Mais n'oublions pas de retrancher 30 %, la part de l'Etat (2), c'est-à-dire 1.054.545 lei et nous aurons 3.295.455 lei de bénéfice réel correspondant à un emprunt au taux de 1,64 %. N'oublions pas que la seconde année on ne payait plus la prime; le taux de l'emprunt devenait alors de 2,27 %. La moyenne de 1,85 % représentait donc le taux réel de l'emprunt.

Le second emprunt devait s'effectuer dans les mêmes conditions que le premier.

Quant au troisième emprunt de 100 millions son intérêt correspondait 2,5 millions; retranchant 825.000

(1) Nous analysons cet emprunt au taux de 3% et à prime de l'or 2 1/2 %, car nous ignorons la situation de l'or versé et de la somme empruntée au moment des changements de conditions.

(2) Après avoir prélevé 20 % pour la réserve.

lei, la prime de l'or, et 575.000 lei, c'est-à-dire 30 %, part de l'Etat, on obtenait un bénéfice de 1.100.000 lei pour la première année; soit un taux de 1,10 %. Pour la seconde année, le taux étant de 1,67 %; le taux moyen devenait 1,40 %.

Le taux de l'intérêt du premier et du second emprunt est donc de 1,85 % celui du troisième de 1,50 %.

Devant ces deux chiffres, le taux nous semble un peu élevé, surtout si on le compare à celui pris par la Banque de France (0,87 %).

N'oublions pas que l'Etat accordait encore un avantage à la Banque, celui de pouvoir émettre 104 millions, rien que sur les 34,8 millions en lettres de change qu'elle était autorisée à considérer comme encaisse métallique.

Il est vrai que la Roumanie n'aurait jamais pu obtenir à l'étranger un emprunt de 400 millions avec le taux indiqué plus haut. Mais à notre avis, il eût été bon que l'Etat versât l'or à la Banque d'émission, sans prime, et que la Banque renoncât aussi à s'assurer un bénéfice trop élevé.

Telles sont les conditions suivant lesquelles le gouvernement roumain contracta, pendant la période de neutralité, les trois emprunts qu'il fit à la Banque d'émission.

* * *

Mais l'Etat contracta aussi un emprunt sur le marché intérieur du pays « *l'emprunt national de 1916* ». C'est la mesure la plus louable que le gouvernement ait prise pendant la phase de neutralité.

C'était le premier emprunt de grande envergure contracté sur le marché roumain.

Les motifs qui présidèrent à cet emprunt furent (1) :

a) L'intérêt financier général; le souci de consolider la dette flottante (d'environ 400 millions de lei) et de rendre à la Banque d'émission une partie des sommes avancées par elle (2).

b) Une raison particulière : l'Allemagne, grand possesseur de titres roumains, jeta sur le marché roumain d'énormes quantités de rentes (3). Du 1^{er} janvier 1915 au 1^{er} janvier 1916, furent placés 158 millions de titres de rentes roumaines importés d'Allemagne (4).

Les détenteurs allemands avaient intérêt à vendre les titres roumains qui leur rapportaient 4 %, et de souscrire aux emprunts allemands à 5 %; ils augmentaient ainsi leurs revenus et faisaient du même coup œuvre de patriotisme en souscrivant aux dépenses de guerre de l'Allemagne.

De plus, la vente des titres roumains leur procurait des disponibilités avec lesquelles ils pouvaient acheter les céréales roumaines fort recherchées. Ajoutons, en outre, un troisième élément de séduction : l'intérêt réalisé par les vendeurs par le fait du change (le mark était coté sensiblement à 1,20 lei en janvier 1916) (5), de sorte que, par la vente de titres roumains et de lei, les pos-

(1) PARASCHIVESCO. Les finances de guerre de la Roumanie, p. 27.

(2) Le produit de cet emprunt fut d'ailleurs versé à la Banque Nationale au compte des crédits déjà accordés au gouvernement roumain. (Rapport du Conseil d'administration du 19 février 1917, p. 3.)

(3) Voir RIST, Les finances de guerre de l'Allemagne, p. 68.

(4) Voir *supra*, p. 98.

(5) La parité est : 1 mark = 1,25 lei.

sesseurs réalisaient des différences appréciables. Tous ce éléments favorisaient l'afflux, sur le marché, de la rente roumaine répandue en Allemagne. Or, si en temps normal il est légitime pour un pays de faire rentrer de l'étranger les titres de ses rentes, il peut être désastreux, au contraire, d'effectuer en temps de guerre la même opération. Il est plus recommandable de s'occuper uniquement des besoins de l'Etat et de leur consacrer toutes les ressources disponibles.

L'emprunt de 1916 eut justement pour mission de collecter toutes les disponibilités; on évitait ainsi l'importation de la rente roumaine d'Allemagne.

c) Un troisième motif décida le gouvernement à contracter l'emprunt de 1916 : la diminution du numéraire réalisé par l'emprunt même.

d) Enfin, l'Etat devait s'assurer avant d'entrer en guerre un emprunt à longue échéance; or, en 1916, l'Etat trouve les conditions les plus favorables à cause de l'abondance des capitaux qui existaient sur le marché.

Cette abondance avait été favorisée par certaines conditions spéciales.

D'abord par la réduction de l'importation. En effet, les importateurs, leurs stocks d'avant-guerre écoulés, se virent dans l'impossibilité de les reconstituer. Le produit de leur vente cherchait alors un placement et l'emprunt de 1916 fut le bienvenu.

En outre, la vente des céréales à l'étranger procurait, grâce aux prix élevés, de grandes disponibilités aux vendeurs.

La loi du 6 avril 1916 déclarait :

« Art. 1^{er}. — Le gouvernement est autorisé à contracter un emprunt d'au moins 150 millions par émission de titres de rente dans le pays. L'emprunt sera amortissable dans un délai de 40 ans.

Art. 2. — Les conditions de l'emprunt, les intérêts, le taux d'émission et tous les autres détails seront fixés par le gouvernement avec le groupe des banques roumaines qui contribueront au succès de l'opération ».

Le gouvernement, d'accord avec un consortium de banques roumaines, à la tête desquelles se trouvait la Banque Nationale de Roumanie, se décida pour un emprunt amortissable de 5 %, au cours de 84 %; en même temps, le montant de l'emprunt ne fut pas fixé. Le gouvernement s'assura, de la part du consortium des banques, la souscription ferme de 150 millions, avec une commission de 1 1/2 % et un droit d'option pour le reste, avec une commission de 0,25 %.

L'emprunt fut émis au moyen de titres au porteur de 100, 500, 1.000, 5.000, 10.000 et 20.000 lei.

Comme l'indique le prospectus du Ministère des finances: « Cet emprunt sera exempt, pour toujours, de tout impôt présent et futur.

Les titres seront reçus comme garantie, pour leur valeur nominale, par toutes les caisses publiques. Les coupons échus seront acceptés aux mêmes caisses comme numéraire. Ils pourront être mis en gage à la Banque Nationale de Roumanie et à la Caisse des Dépôts et Consignations ».

Observons que c'est la première fois qu'un titre roumain est exempté de tout impôt présent et futur. Bien qu'en principe il semble préférable que les titres

d'Etat soient imposés comme les autres valeurs mobilières, le succès de l'emprunt roumain et l'exemple des grands pays financiers prouvent que le gouvernement eut raison en adoptant les conditions énumérées plus haut.

L'amortissement de l'emprunt fut fixé pour une période de 40 ans par tirages au sort le 1^{er} février et le 1^{er} août de chaque année, à partir du 1^{er} février 1917 :

« Le gouvernement prend l'obligation de ne pas multiplier les tirages au sort et de ne pas dénoncer cet emprunt avant 7 ans, à partir du 1^{er} avril 1916 » (1).

En ce qui concerne la souscription, le gouvernement accorda quelques facilités; ainsi on pouvait verser les sommes souscrites en 4 termes, comme il suit :

- 20 % à la souscription ;
- 20 % le 1^{er} juillet 1916 ;
- 20 % le 1^{er} août 1916 ;
- 24 % le 15 septembre 1916.

On permettait aussi le versement de la somme entière ou le versement de plusieurs termes à la fois. L'intérêt perçu jusqu'à l'acquittement définitif était de 5 %.

Cette facilité de versement eut donc plusieurs termes, dont le dernier arrivait en automne. Remarquons le souci qu'avait le gouvernement de permettre à l'agriculture de contribuer à l'emprunt. Les agriculteurs, en effet, ne possèdent guère de grandes disponibilités qu'après la récolte.

Par un versement de garantie, on pouvait donc amorcer la souscription, et, pour l'acquittement, 6 mois de libération étaient accordés. La souscription fut ouverte le 21 avril 1916 et devait continuer jusqu'au 5 mai.

(1) Prospectus du Ministère des Finances.

Le gouvernement s'était réservé le droit de fixer la clôture de l'emprunt, même avant le terme sus-indiqué. Cinq jours avant la date fixée par le prospectus, la souscription fut close en effet, le gouvernement trouvant la comme souscrite suffisante.

Le produit de cet emprunt s'éleva à 408 millions, mais le gouvernement ne retint que 400 millions, dont 150 souscrits par le consortium des banques et 250 par le public. Le produit réel de l'emprunt fut de 333 millions.

Quelle fut la structure de ces souscriptions? Nous ne saurions le dire, faute d'une statistique indiquant les souscriptions par coupures et par souscripteurs. Mais, d'après les renseignements qui nous ont été donnés par M. Dobrovici — ancien directeur général de la Dette Publique roumaine — on peut affirmer que toutes les classes sociales ont participé à cet emprunt. L'emprunt fut en outre couvert — semble-t-il, — par tout une épargne qui attendait un bon placement. C'est la seule raison expliquant, à notre avis, le fait que le marché n'ait accusé aucune réduction de numéraire malgré le résultat des souscriptions (1).

« Tous les grands financiers avec lesquels nous avons parlé ces derniers jours, écrit le chroniqueur de la revue *La Bourse*, nous affirment que le numéraire est tout aussi abondant qu'auparavant. Cela est sûrement dû au fait qu'en dehors des grands capitalistes, un très grand nombre de particuliers possesseurs de capitaux ou d'épargnes tenus en réserve et qui, par conséquent, n'alimentaient pas le marché, ont pris part à l'emprunt ».

(1) *La Bourse* du 28 avril 1916.

Signalons que la majorité des versements fut faite à la souscription (1).

Donc les petites épargnes ont été extraites du bas de laine pour être souscrites à « l'Emprunt National de 1916 ».

Analysons maintenant les conditions dans lesquelles le gouvernement lança cet emprunt.

Le cours d'émission fut de 84 lei, assurant, par conséquent, pour chaque titre sorti, une prime de 16 %.

L'intérêt calculé sur ce cours d'émission est de 5.95 % par an ; si l'on considère maintenant le paiement semestriel du coupon et si l'on calcule les intérêts composés, le rendement réel de l'impôt est de 6,04 % par an (2).

Si l'on considère la prime de 16 % comme représentant un second intérêt de l'émission jusqu'au tirage au sort du titre, il résulte que le revenu annuel de cet emprunt pour les titres sortis au tirage est le suivant (3) :

1 année de l'émission	25,09 %
2 » » »	15,15 %
3 » » »	12,02 %
4 » » »	10,50 %
10 » » »	7,80 %
20 » » »	6,91 %
30 » » »	6,62 %
40 » » »	6,50 %

(1) Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 19 février 1917, p. 3

(2) *La Bourse*, 21 avril 1916.

(3) *La Bourse*, 21 avril 1916.

Les conditions de l'emprunt étaient donc extrêmement avantageuses. On serait même tenté de reprocher au gouvernement sa générosité ; mais n'oublions pas qu'il s'agissait, en somme, du premier emprunt que l'Etat roumain lançait sur le marché intérieur, et que cet emprunt avait pour mission de réduire l'abondance du numéraire ; il fallait donc offrir des avantages réels et ostensibles pour faire affluer la monnaie vers les guichets de l'Etat.

Ce serait une grande illusion de croire que seul, le sentiment patriotique était capable d'attirer les disponibilités du marché ; « l'expérience a maintes fois prouvé, remarque M. Jèze (1), l'erreur grossière commise par ceux qui affirment que les malheurs de la patrie sont le meilleur stimulant, et qu'il suffit de faire appel au sentiment patriotique pour obtenir des capitalistes un prêt dans des conditions avantageuse pour l'Etat ».

Il faut en outre rappeler que l'échec d'un emprunt provoque inmanquablement une crise de confiance et rend plus onéreux l'emprunt purement financier. Il était donc légitime pour le gouvernement roumain, en vue de s'assurer le succès de l'emprunt, de faire appel non seulement aux sentiments patriotiques des capitalistes, mais d'offrir aux prêteurs, des avantages importants.

Somme toute cet emprunt fut une victoire financière de l'Etat. Ce fut le premier grand emprunt lancé sur le marché du pays, et auquel toutes les bourses aient pu souscrire.

L'emprunt reçut d'ailleurs un bon accueil à la Bourse, car il fut coté 84,50, cours auquel il s'est maintenu pen-

(1) JÈZE, Finances de guerre de la France, p. 240.

dant toute la neutralité, tandis que les autres valeurs d'Etat marquaient plutôt une tendance à la baisse.

*
* * *

Puisqu'il est ici question d'emprunts, nous devons aussi mentionner l'état de la dette roumaine.

Le 1^{er} avril 1914, la dette roumaine s'élevait à 1.713.008.329 lei. Pendant la neutralité, elle augmenta de 1.112.652.500 lei; elle s'éleva par suite, à la fin de la période de neutralité, à 2.843.660.829 lei dont :

533.862.452	dette intérieure consolidée
445.000.000	dette intérieure flottante
1.552.145.887	dette extérieure consolidée
312.652.500	dette extérieure flottante

Total: 2.843.660.839 lei.

La Roumanie entrait donc en guerre avec une dette de 3 milliards dont 19 % représentaient la dette intérieure consolidée, 15 % la dette flottante intérieure, 55 % la dette extérieure consolidée et 11 % la dette flottante extérieure.

CHAPITRE VI

La Banque Nationale de Roumanie pendant la neutralité

Politique de la Banque Nationale de Roumanie. — Analyse des bilans de la Banque. — L'encaisse. — L'or. — Le portefeuille. — Les avances sur effets publics. — La circulation. — La couverture métallique. — L'escompte. — La question de la petite monnaie.

La Banque Nationale de Roumanie s'est trouvée pendant la période de neutralité devant deux situations ; Il lui fallut, d'abord tenir compte des besoins du com- et les commerçants, au contraire, les exigences de l'Etat Si les exigences de l'industrie et du commerce ont pu diminuer, grâce aux bénéfices réalisés par les industriels et les commerçants, au contraire, les exigences de l'Etat ont augmenté de plus en plus. La Banque Nationale s'est bien acquittée de ces deux charges.

Devant les besoins du commerce, elle accorda largement des crédits aux banques, évitant par là une crise aiguë ; devant les besoins de l'agriculture et de l'industrie, elle mit à leur disposition le capital nécessaire aux «Caisse de prêts de guerre pour les agriculteurs et les industriels » dont nous avons parlé plus haut (1).

(1) Voir supra, p. 107.

Pour faire face aux besoins de l'Etat, la Banque d'émission lui accorda 3 emprunts dont le montant total s'éleva à 400 millions. Enfin la Banque Nationale prit une large part au succès de l'emprunt National de 1916.

Mais la Banque d'émission, par la loi constitutive, était tenue de respecter certaines traditions dont la principale était « le fétichisme du tiers » (1).

L'art. 12 de la loi constitutive de la Banque oblige celle-ci à entretenir pour les billets émis un stock métallique de 40 %. Une convention du 11 Mars 1901 permet pourtant à la Banque, dans des circonstances exceptionnelles et avec l'approbation du conseil des Ministres, de réduire cette couverture à 33 %.

Cette approbation du Conseil des Ministres ne tarda pas à être donnée, en raison des circonstances, en effet exceptionnelles, qui marquèrent le début de la guerre mondiale.

De même, par la convention du 12 septembre 1914, la Banque d'émission s'assura le droit de considérer comme couverture métallique, des lettres de change sur l'étranger (Londres, Paris, Berlin, Bruxelles), pour une valeur de 34,8 millions en dehors de la quantité prescrite. De ce fait, l'émission pouvait être largement augmentée, et la Banque pouvait, à son tour, venir au secours du commerce.

Ce fut la seule modification apportée à la loi constitutive de la Banque, modification dont elle n'a pas eu besoin d'user (2).

(1) Voir pour l'Allemagne, RIST, Finances de guerre de l'Allemagne, p. 160.

(2) Jusqu'au début de la guerre roumaine, la Banque ne fit pas usage de cette faculté d'émission.

Par ce changemet, il fut possible d'éviter le moratorium à l'intérieur et de conjurer « la crise ».

La Banque ne négligea pas d'augmenter son encaisse or ; cette tâche lui fut notablement facilitée par l'introduction des taxes d'exportation (payables en or), taxes que le gouvernement versait à la Banque avec une prime de 2 1/2 % (1).

Une autre mesure : l'interdiction de l'exportation de l'or (décret du 30 juillet 1914), fut prise afin d'empêcher la sortie du métal. La Banque fit encore appel aux dépôts bénévoles d'or, mais ils furent insignifiants. D'ailleurs elle ne pouvait pas compter sur les apports du public, car la Roumanie était plutôt un pays à circulation de billets auxquels on accordait une grande confiance.

Signalons toutefois que la Banque Nationale de Roumanie n'a pas déclaré le cours forcé, mesure qui, pourtant, fut prise par d'autres Etats neutres (2).

* * *

Analysons maintenant les principaux postes du bilan de la Banque.

Commençons par *l'encaisse or*. Comme nous l'avons mentionné plus haut il faut distinguer entre le *métal or* et les *traites or* qui composent ensemble l'encaisse or.

(1) D'abord 7 %, puis 6 % et enfin à partir du 1^{er} janvier 1916, 2 1/2 %.

(2) Le cours forcé ne fut déclaré officiellement que plus tard par la Convention du 16/29 mai 1918 avec la Banque Nationale. Pourtant dès le début de la guerre mondiale, la Banque n'eut pas l'occasion de rembourser les billets en or, ceux-ci bénéficiaient d'une grande confiance.

1. *Le métal or* se maintient pendant toute l'année 1914 (à partir de juin 1914), avec de très légères variations, à 155 millions. En 1915, le métal or commence à augmenter, d'abord lentement, puis brusquement au moi d'avril. Cet accroissement se poursuit jusqu'à la fin de la même année. Le 31/13 décembre 1915, le métal or accuse 221 millions.

En 1916 l'or présente une ascension vertigineuse et s'élève de 222 millions (9/22 janvier 1916) à 487 millions (5/18 août 1916) ; en huit mois le métal or a plus que doublé.

Les traites or depuis juin jusqu'à décembre 1914 se sont maintenues à 56 millions. Pendant 1915, elles augmentent lentement pour arriver à 81 millions (31 décembre 1915), somme à laquelle elles se fixent jusqu'au moment où la Roumanie entre en guerre.

L'encaisse or suit donc les variations du métal or, car les lettres de change augmentent très lentement.

En chiffres, la situation de l'or, se présente pendant la neutralité de la façon suivante :

	Métal or <i>Lei</i>	Traites or <i>Lei</i>	Encaisse or <i>Lei</i>
5 juillet 1914 (1) .	153.107.453	56.642.000	210.549.453
31 décembre " .	154.956.720	62.941.420	216.997.840
30 juin 1915 .	188.544.188	71.039.560	259.583.748
31 décembre " .	220.968.615	80.980.160	301.949.775
30 juin 1916 .	418.536.499	80.980.160	499.516.659
5 août " .	487.016.169.	80.980.160	567.996.329

L'augmentation du métal or, accuse 316 % pour cette période, celle des traites or 143 %, et l'encaisse or 270 %.

* * *

2. En ce qui concerne *le portefeuille*, nous insistons

(1) Style orthodoxe.

sur sa nature purement commerciale (lettre de change à 3 signatures, à 100 jours d'échéance au maximum). Les prêts sur effets publics, ainsi que les emprunts d'Etat sur Bons du Trésor y figurent séparément. Le portefeuille de la Banque Nationale représente fidèlement les variations subies par la vie économique roumaine pendant la phase de neutralité.

En juillet 1914 on note une brusque variation ; de 180 millions (5 juillet) le portefeuille atteint 252 millions (le 2 août) puis son maximum en septembre (258 millions. Par la suite, il ne cessera pas de diminuer ; d'abord lentement au cours de l'année 1915, puis d'une manière plus rapide en 1916.

Les premières oscillations sont dues à l'effet produit par le déclenchement de la guerre mondiale. Une détente devait suivre.

En 1916, l'abondance du numéraire sur le marché roumain et les bénéfices réalisés par les commerçants expliquent la diminution du portefeuille.

En chiffres, la situation de ce dernier peut être résumée de la manière suivante :

5 juillet 1914	180,699,214 lei.
31 décembre 1914	246,129,968 lei.
30 juin 1915	216,544,859 lei.
31 décembre 1915	198,441 122 lei.
30 juin 1916	106,730,136 lei.
5 août 1916	97,982 172 lei.

*
* *

3) *Les avances sur effets publics* présentent une très

forte augmentation au début de la guerre mondiale pour revenir, au milieu du 1915, aux avances normales. Le maximum fut atteint le 25 octobre 1914 avec 142.798.147 lei. En 1915 et 1916 ces avances accusent une lente diminution.

La situation des avances sur effets publics se résume ainsi :

5 juillet 1914	47.122.932 lei.
31 décembre 1914	59.381.353 lei.
30 juin 1915	49.835.787 lei.
31 décembre 1915	37.987.191 lei.
30 juin 1916	33.113.828 lei.
5 août 1916	30.320.943 lei.

* * *

4) Examinons enfin la *circulation*.

L'augmentation est très rapide en 1914, surtout au début des hostilités. Par la suite s'observe une légère diminution.

La circulation s'accroît pendant toute l'année de 1915; elle ne diminue que vers la fin de l'année pour augmenter de nouveau et rapidement en 1916.

La circulation passe de 428 millions (juin 1914) à 1 milliard (août 1916); les billets en circulation ont plus que doublé pendant la neutralité.

L'augmentation de la circulation se présente exactement de la façon suivante :

5 juillet 1914	414.287.200 lei.
31 décembre 1914	578.243.647 lei.
30 juin 1915	659.939.845 lei.
31 décembre 1915	762.210.210 lei.
30 juin 1916	892.976.955 lei.
5 août 1916	1.014.376.262 lei.

L'augmentation accuse 240 %.

* * *

Analysons maintenant la question de la *couverture* métallique. Jamais celle-ci n'est descendue au-dessous du taux de 35,97 % par rapport au total des billets mis en circulation.

Au début de la guerre la *couverture* or représentait 50,72 % ; elle diminua constamment jusqu'en septembre 1914, date à laquelle elle atteignit la proportion de 35,97 %, puis de 37,56 % à la fin de 1916.

Pendant l'année 1915, après une légère diminution elle augmenta constamment, arrivant au maximum de 41,23 % (16 mai 1915).

Enfin, en 1916, la proportion de la *couverture* métallique monta de façon prodigieuse et atteignit 58,82 % (4 juin 1916).

Pour les dates que nous avons indiquées dans les tableaux précédents, la *couverture* métallique était la suivante :

5 juillet 1914	50,72 %.
31 décembre 1914	37,56 %.
30 juin 1915	37,72 %.
31 décembre 1915	39,50 %.

30 juin 1916	50,28 %.
5 août 1916	55,87 %.

* * *

Observons, maintenant, le cours de l'*escompte*.

Le 18 juillet 1914, de taux de l'escompte passa de 5,5 % à 6 %, et 8 jours plus tard à 7 %, cours maximum pendant la période de neutralité.

Le 28 août 1914 l'escompte tomba au taux de 6 %, pour s'y maintenir jusqu'au 7 mai 1916, date à laquelle il fut de nouveau baissé à 5 %. Cette diminution est due à l'Emprunt National de 1916 qui permit à la Banque de réduire à la fois la circulation et l'escompte.

* * *

Mais la Banque d'émission eut aussi la mission de subvenir à la crise de la petite monnaie.

Dès le début de la conflagration, la Roumanie n'a pu échapper à la fuite de la petite monnaie. Comme chez les belligérants « au début, la thésaurisation en a été la cause principale, puis la hausse des prix elle-même qui nécessitait des moyens de paiements plus nombreux, enfin, à partir de 1916, la hausse du métal argent » (1). La Banque Nationale ayant probablement prévu cette crise, avait déjà fait imprimer des coupures de 5 lei.

L'art. 13 de la loi constitutive de la Banque Nationale qui prévoyait que son billet ne pouvait avoir une valeur inférieure 20 lei, fut modifié, d'accord avec le gouver-

(1) RIST. Finances de guerre de l'Allemagne, p. 57,

nement (1), en vue de pouvoir émettre des coupures de 5 lei ; 25 millions de ces coupures bénéficiaient de la même couverture métallique que les autres billets, furent lancés dans la circulation.

Cette émission fut très bien reçue par le public, car la crise de la petite monnaie devenait inquiétante.

En même temps, l'Etat lança 5 millions de monnaie argent de 2, 1 et 0,50 lei (2).

De plus, quelques jours avant la mobilisation roumaine, le 4 août 1916 (3), le gouvernement accorda à la Banque Nationale l'autorisation d'émettre encore pour 25 millions de billets à 5 lei ; quelques jours plus tard, le 8 août, elle fut de nouveau autorisée à émettre des coupures de 1 et 2 lei en papier (8 millions à 2 lei et 7,5 millions à 1 lei) (4).

La Banque fut alors presque obligée d'augmenter la quantité de la petite monnaie, car, comme le remarque M. le Ministre des Finances dans l'exposé des motifs : « la crise prenait de telles proportions que certains négociants affichèrent dans leurs magasins qu'ils ne vendraient dorénavant que contre paiement en petite monnaie ; les ouvriers des différents établissements menacèrent de se mettre en grève si leurs salaires n'étaient pas payés en petite monnaie ».

En résumé, la Banque d'émission s'acquitta bien de ses charges ; elle en tira aussi profit, comme le prouvent les

(1) Journal du Conseil des Ministres, N° 2307 du 31 juillet 1914.

(2) *La Bourse* du 14 avril 1914.

(3) Journal du Conseil des Ministres, N° 1651.

(4) Journal du Conseil des Ministres, N° 1675 du 8 août 1916.

dividendes qu'elle accorda aux actionnaires (220 en 1914 et 225 en 1915 par action).

Journal Officiel du 11/24 août 1916, p. 5283.

La situation de la petite monnaie en Roumanie à la veille de la grande guerre se résume ainsi :

ARGENT		NICKEL		PAPIER	
23 millions à 5 lei		1,6 millions à 20 bani		50 millions à 5 lei	
21	» 2 »	5,1	» 10 »	8	» 2 »
23	» 1 »	4,7	» 5 »	7,5	» 1 »
9	» 0,50				

CHAPITRE VII

Considérations critiques sur la politique financière pendant la période de neutralité armée

La période comprise entre août 1914 et août 1916 peut être assimilée à une période de préparation à la guerre. L'entrée en guerre de la Roumanie n'était évidemment pas un mystère pour le gouvernement dont le devoir était d'assurer la préparation du pays tant au point de vue militaire qu'au point de vue financier.

En nous occupant des finances pendant la période envisagée, il est bien difficile d'entrevoir une politique de préparation à la guerre.

Ce fut plutôt une politique d'hésitation et d'inertie financière, une politique veule qui, à aucun moment ne fut animée de véritables sentiments démocratiques.

Au lieu d'un programme soigneusement établi et exécuté, on ne trouve qu'une politique faisant appel aux moyens de trésorerie, une politique fiscale réactionnaire s'adressant toujours aux impôts indirects, une politique timide n'osant pas transformer le système rigide des impôts.

La politique financière de la Roumanie fut surtout une *politique d'emprunts* (1).

(1) Les conséquences d'une telle politique seront exposées dans le chapitre III de la 2^e partie.

Le gouvernement, au lieu de s'adresser aux impôts pour recouvrir ses dépenses, préféra la politique du moindre effort, la politique d'emprunt, et négligea toute préparation fiscale.

Au lieu des nouveaux impôts fondés sur la justice fiscale et assurant une plus large production, le gouvernement préféra adopter un programme conservateur; il maintien les impôts existants et se contenta d'augmenter ou d'instituer quelques impôts indirects fortifiant ainsi l'esprit antidémocratique de la législation roumaine. Pourtant, comme nous l'avons montré, la modification du système des impôts directs était possible.

C'est donc à l'inaction du gouvernement qu'est dûe l'absence de toute préparation financière ; la politique d'emprunt suivie pendant la neutralité en fut le résultat.

DEUXIÈME PARTIE

LA PÉRIODE DE GUERRE

(août 1916 -- novembre 1918)

CHAPITRE PREMIER

La mobilisation financière

La déclaration de guerre et les finances privées. — Rôle de la banque d'émission et des banques de crédit. — La déclaration de guerre et les finances publiques. Moyens employés pour couvrir les dépenses pendant la mobilisation. Trésor de guerre. Emprunt forcé. Emprunt volontaire. — Politique de mobilisation financière de la Roumanie. — Limitation des retraits de dépôts en banque. — Règlement du Trésor pendant la guerre. — Comment la Roumanie couvrit ses dépenses de mobilisation.

Le 15/28 août 1916 conformément au traité d'alliance avec les alliés (1), la Roumanie déclara la guerre à l'Autriche-Hongrie. Les 600.000 hommes que pouvait lever la Roumanie furent mobilisés dans les délais les plus rapides.

La mobilisation de l'armée, comme on le sait, entraîne la *mobilisation financière*. Cette dernière mobilisation étant tout aussi importante que la première et nécessitant les mêmes soins dans sa préparation, ses défauts

(1) Le traité d'alliance fut signé le 17 août 1916 entre la Roumanie et la Grande-Bretagne, la France, la Russie, l'Italie. La Roumanie s'obligeait, en échange de ses revendications territoriales, à déclarer la guerre à l'Autriche-Hongrie (DJUVARA, La guerre roumaine, p. 88.)

se payent tout aussi cher que ceux de la mobilisation de l'armée (1).

Par mobilisation financière il faut entendre les mesures prises par le gouvernement en vue de la mobilisation de l'armée, les préparatifs concernant la guerre, enfin le programme financier des premières semaines qui suivent la déclaration de guerre.

Cette période est particulièrement difficile, car la levée des forces militaires produit un bouleversement dans l'organisation et dans la marche régulière de la vie économique du pays. On doit y distinguer la mobilisation des finances privées et la mobilisation dans les finances publiques.

La mobilisation des finances privées s'accomplit en général dans un « désordre et même dans une hâte fébrile où souvent le bon sens manque complètement (2). Toute l'armature des forces économiques reposant, en dernière analyse, sur le crédit, se trouve ébranlée par un manque de confiance auquel s'ajoute le désir de prendre des garanties contre l'incertitude des événements. On observe, en outre, une tendance générale à « rendre son avoir « liquide », c'est-à-dire réalisable ». En conséquence se manifeste une crise d'argent liquide, puis un véritable déplacement d'équilibre entre l'offre et la demande entretenant le désordre des prix. Mentionnons encore les difficultés de production et des transports provoqués par les envois de troupes.

La déclaration de guerre fausse principalement le mécanisme sur lequel reposent les banques de dépôts, base

(1) RIESSER, *op. cit.*, p. 1.

(2) RIESSER, *op. cit.*, p. 2.

du crédit d'un pays. L'altération de ce mécanisme, on le conçoit, est d'une grande importance pour la vie économique.

Le mécanisme des banques de dépôt est conditionné par deux faits :

a) un courant continu des déposants venant à la banque pour lui confier leur argent;

b) les déposants ne réclamant jamais simultanément les sommes déposées, les dépôts excèdent les retraits. Les banques utilisent cet excédent pour les besoins du commerce et de l'industrie, sous forme de prêts (1).

Or, la déclaration de guerre multiplie les demandes de retrait et fait obstacle courant continu des dépôts, chacun préférant conserver son argent afin de parer à des événements imprévus.

Les banques sont alors obligées de supprimer leurs crédits; en même temps, elles sont dans l'impossibilité de rembourser tous les dépôts à la fois.

Ces deux circonstances accentuent encore la tension financière : la crise devient aiguë.

Mais la suppression du crédit entraîne aussi l'arrêt du travail; or le crédit et le travail sont les deux éléments par lesquels se maintient en tout pays, la vie économique.

Le seul remède que le gouvernement puisse apporter à la crise est la réhabilitation du crédit. Deux solutions se présentent alors :

(1) Voir les détails de ce mécanisme dans le cours de doctorat de M. RIST, 1919-1920. Voir aussi RIST, L'Allemagne et le maintien de sa vie économique pendant la guerre, et LIESSE, Le rôle des banques en temps de crise, dans l'*Economiste Français*, du 9 juillet 1921, p. 33.

Le recours au moratorium. Cette disposition permet le non-remboursement des dépôts par les banques et, inversement dispense les débiteurs des banques de verser le montant de leur dettes. Le crédit, ainsi, se trouve suspendu.

On peut encore ne rien modifier aux règles normales du crédit et aider les banques pour le remboursement des dépôts, auquel cas, la confiance et le crédit demeurent intacts. Ce secours aux banques devra être apporté par la Banque d'émission, par le crédit qu'elle pourra accorder aux banques de dépôts. Mais la puissance du crédit de la Banque d'émission est subordonnée à la confiance du public dans la possibilité de remboursement du billet, ainsi qu'à la marge d'émission (1). Le secours que la Banque d'émission peut apporter à la vie économique dépend donc de la quantité d'or amassé dans ses caves.

La Banque d'émission et les banques de crédit sont celles qui doivent effectuer la préparation financière : la Banque d'émission, par l'accumulation de l'or et par la conservation d'un grand pouvoir d'émission ; les banques de crédits, par l'accumulation des réserves nécessaires aux retraits de dépôts.

La Banque d'émission doit accorder de larges crédits aux banques pour que ces dernières puissent, à leur tour, s'abstenir, « de toute dénonciation de crédit et de tout refus d'acceptation ou d'escompte ». Remarquons tout de suite que pour ce qui est de la réserve d'or, une mesure apparaît comme inexorable : le cours forcé.

La possibilité de rembourser en espèces or est un des

(1) C'est-à-dire ce qu'une banque peut encore émettre jusqu'à concurrence de sa limite d'émission.

principes directeurs du mécanisme du papier monnaie. Or, la déclaration de guerre entretenant une tension financière exceptionnelle, la Banque d'émission sera mise en demeure de rembourser tous ses billets ; l'or est essentiellement la monnaie internationale et, par suite, la monnaie la plus recherchée. Dès lors, toute menace de diminution du stock d'or et du pouvoir d'émission devient un facteur d'aggravation de l'état financier. Le cours forcé intervient alors comme une sorte de barrière de défense pour garder l'or.

« Décider aussitôt le cours forcé c'est, en présence de toutes ces circonstances, la seule manière d'éviter unagio sur l'or et une hausse exagérée du taux de l'escompte, de protéger notre étalon de valeur, de maintenir intacte l'obligation de couverture des billets, et de préserver ces derniers d'une baisse » (1).

En décrétant le cours forcé, on conserve son or pour l'avenir, et *« la possibilité prochaine de cette reprise (la remboursabilité) — disait en 1870 le Ministre des finances Magne — est le plus ferme appui des billets » (2).*

La Banque d'émission et les banques de crédit doivent donc intervenir pour améliorer le plus rapidement possible cette crise. Par de larges crédits on retrouvera la confiance du public ; la période fiévreuse sera traversée avec moins de secousses et l'économie nationale s'adaptera mieux aux circonstances nouvelles.

* * *

(1) RIESSER, *op. cit.*, p. 159.

(2) Annales du Sénat et du Corps législatif. Session extraordinaire de 1870. Paris, 1871, p. 57. (Cité par Riesser).

En ce qui concerne les finances publiques, on observe :

D'un côté, l'accroissement formidable des dépenses de l'Etat motivé par la levée des armées, leur concentration, leur équipement et leur ravitaillement.

On peut noter, d'autre part, une diminution dans les recettes de l'Etat; les impôts rentrent difficilement, les revenus de quelques monopoles (chemins de fer, télégraphes), diminuent sensiblement, ces services étant exploités d'une manière presque exclusive pour les besoins de l'armée.

Il faut aussi mentionner qu'en face de cet accroissement considérable, existe une diminution des dépenses en ce qui concerne les « besoins normaux » : suppression des salaires et des traitements que touchaient les hommes maintenant mobilisés; réduction des frais généraux de certaines industries (la guerre imposant une restriction pour certaines exploitations); on peut enfin réaliser sur le budget ordinaire du temps de paix, quelques économies (dépenses de politique sociale). Mais ces diminutions ne parviennent pas à contrebalancer l'accroissement des dépenses exigées par l'armée.

Ce qui, surtout, caractérise l'accroissement considérable des dépenses c'est l'énormité de celles-ci et la *très courte période de temps* pendant laquelle la dépense est faite (1).

Pour couvrir ces énormes dépenses, le gouvernement a trois moyens :

- 1° Le recours au Trésor public de guerre;
- 2° Le recours à l'emprunt forcé;

(1) JÈZE. Le plan financier de l'Angleterre, p. 15.

3° Le recours à l'emprunt volontaire.

1° La constitution d'un *Trésor public de guerre*, dans le sens de mise en réserve d'une grosse somme d'argent « liquide » pour soutenir les premières dépenses de guerre, ne constitue plus aujourd'hui la préoccupation des Etats (1). Cette sorte de trésor — désigné par la dénomination de « *Trésor de guerre à l'allemande* » (2) — semble aujourd'hui « une combinaison trop rigide et très dispendieuse ». Devant l'immensité des charges, le Trésor de guerre est modique ; de plus, le « sommeil mortuaire » de l'argent reposant dans les caves constitue pour l'Etat une perte des intérêts de cet argent.

C'est pour ces motifs que certains pays ont recours à une autre forme de *Trésor de guerre*, dit à la française (3). C'est l'encaisse métallique de la Banque d'émission qui constitue le Trésor de guerre. Et, pour être plus précis, c'est la partie de l'encaisse dépassant l'or nécessaire à la garantie des billets en circulation, qui fonctionne comme Trésor de guerre. En effet, dans le cas où l'encaisse or d'une Banque d'émission dépasse beaucoup la quantité d'or nécessaire à la garantie de la circulation fiduciaire, l'excédent peut servir de garantie aux nouvelles émissions faites en vue de la guerre.

Ce système de Trésor de guerre présente l'avantage d'être beaucoup plus souple et permet de préparer la guerre de façon moins visible que dans le système al-

(1) WAGNER, dans son traité (Sciences des Finances, éd. 1909), semble approuver la constitution de Trésors publics de guerre, car « les raisons alléguées contre le Trésor d'Etat — dit-il — ne sont pas toujours solides, ou bien d'autres l'emportent sur elle. » T. I, p. 160.

(2) JÈZE, Finances de guerre de la France. T. II, p. 196.

(3) JÈZE, Finances de guerre de la France. T. II, p. 194.

l'emand. L'augmentation de l'encaisse, en effet, peut servir à la constitution d'un Trésor de guerre, mais elle peut tout aussi bien être utilisée au renforcement du crédit des billets émis.

2° Le gouvernement peut aussi recourir à « *l'emprunt forcé* ». Les formes de ce dernier qui peuvent être appliquées dès la déclaration de guerre sont :

a) L'émission de *billets du Trésor*, c'est-à-dire l'émission du papier monnaie avec cours forcé, faite par le Trésor public.

b) L'émission des billets ayant *cours forcé* faite par la *Banque d'émission* en dehors de la garantie métallique. L'Etat, en échange des avances accordées par la Banque d'émission, autorise celle-ci à émettre du papier monnaie au cours forcé. L'Etat oblige les individus à recevoir ce papier déprécié en prélevant, en réalité, une partie de leur avoir. Cette émission de papier au cours forcé est donc un emprunt forcé entre l'Etat et des prêteurs indéterminés. Quand le papier retrouve son ancienne valeur, l'Etat rembourse alors les possesseurs actuels. Les intérêts de l'emprunt forcé ne s'appliquent donc pas aux prêteurs réels. L'émission ainsi faite « est la plus vaste opération d'emprunt forcé, la plus dangereuse et la plus insidieuse » (1).

c) Une autre forme de l'emprunt forcé est le paiement obligatoire des réquisitions militaires ou des fournisseurs, en titres du Trésor. Une loi spéciale précise les cas et conditions de ces paiements.

(1) JÈZE, L'emprunt forcé. *Revue de Sc. et Législ. Financ.*, 1922, p. 108. Voir aussi LAMBRINO, *Finances de guerre*, p. 41.

Par ce moyen, le gouvernement diffère le paiement de ses fournisseurs jusqu'à une période ultérieure.

3° *L'emprunt volontaire*. Etant donné l'urgence de la dépense, ainsi que la tension financière qui suit le début des hostilités, *l'emprunt public* ne peut pas réussir. Cette opération, en effet, réclame plus de calme de la part des souscripteurs, plus de confiance dans la suite des événements; or, la période de mobilisation est loin d'offrir de semblables conditions.

On peut recourir encore aux *prêts des banquiers*. Mais nous devons noter que leur réussite dépend, en première ligne de la politique suivie dans la question du crédit. Si l'on adopte, comme solution, la déclaration du moratorium, les établissements de crédit seront dans l'impossibilité matérielle de faire des avances à l'Etat; le crédit étant suspendu, les banques ne peuvent pas toucher leurs créances pour réserver ensuite à l'Etat leurs disponibilités. Remarquons aussi que, même dans le cas où l'on n'a pas choisi la déclaration du moratorium, les prêts que les banques peuvent accorder à l'Etat sont subordonnés à la confiance dont celui-ci jouit auprès des financiers. Les sommes que ceux-ci pourraient avancer à l'Etat dépendent encore de la confiance dont il jouit auprès des banques. De plus, ces sommes seraient insuffisantes, si on les compare à la grandeur des besoins.

Reste alors une troisième forme de l'emprunt volontaire : *l'émission de Bons du Trésor à court terme*. La réussite de ces émissions dépend des habitudes du public et de la confiance qu'elles inspirent. Il est difficile de

répandre ces Bons dans le public si, d'avance, il n'a pas été habitué à ces moyens de crédit.

Par ce rapide exposé de la situation, on voit que le bouleversement financier causé par la déclaration de guerre est sensible et la tâche du gouvernement malaisée.

* * *

Quelle a été la politique de la Roumanie à travers ces événements, quelle a été sa politique de mobilisation financière ?

Bien que la guerre fût prévue, bien que l'intervention roumaine ait été envisagée de longue date, la mobilisation provoqua une tension financière aiguë. Cela tient à l'insuffisante préparation financière et aussi à l'époque où la guerre fut déclarée; en effet, le décret de mobilisation trouvait la Roumanie en pleine activité agricole, en pleine période de moisson.

Le gouvernement, par la déclaration de guerre, solutionnait pour le moment *ipso facto*, la crise du crédit, la législation de la période de neutralité ayant accordé le moratorium à tous les mobilisés (1). Or, presque tous les hommes en état de produire étaient appelés sous les drapeaux. Du fait de la mobilisation, un *moratorium* presque général avait donc été adopté. Le décret N° 38.605 du 15 août 1916 rappela cette mesure exceptionnelle dont bénéficiaient les mobilisés pendant toute la période de la guerre jusqu'à une nouvelle décision.

(1) Voir *supra*, p. 109.

L'armature économique et l'organisation du crédit en Roumanie ne pouvait pas, d'ailleurs, lui permettre d'adopter la politique ambitieuse de l'Allemagne, la politique du maintien général du crédit.

Pour compléter le moratorium, le gouvernement dut statuer sur la question des retraits des dépôts des banques, pour défendre ces institutions contre l'affluence des demandes de retraits.

Le décret du 18 août 1916 « Règlement relatif au retrait de dépôts en banque et aux différentes institutions de crédit » (1), décidait, par son article 1^{er} : « A partir de la date de la présente publication du présent décret (2), les demandes de retraits des dépôts se trouvant à la Caisse d'Epargne, dans les banques, au dans les institutions de crédit qui acceptent des dépôts à faire fructifier, sont limités de la manière suivante pour toutes les catégories de dépôts ou comptes courants exigibles dans cette période :

Jusqu'à 250 lei, le dépôt sera intégralement remboursé.

De 250 à 10.000 lei, les demandes de retraits ne seront admises que jusqu'à concurrence de 250 lei, plus 10 % du reste, chaque mois.

De 10.000 à 40.000 lei, le retrait permis sera de 250 lei plus 8 % du reste, chaque mois.

Au delà de 40.000 lei on autorisera le retrait de 250 lei et 5 % du reste, chaque mois. »

Les mobilisés avaient droit au double des retraits précédemment fixés.

Le gouvernement se rendit vite compte de l'entrave

(1) Journal officiel, 20 août 1916, p. 5559.

(2) 20 août 1916.

apportée par cette mesure au commerce, à l'industrie et aux besoins particuliers. Pour y remédier, l'article 2 du même décret décidait que seraient admises sans restriction : les demandes de retraits faites pour les entreprises industrielles et agricoles et destinées au paiement des salaires, des loyers et fermages; les retraits des entrepreneurs en vue de travaux et fournitures nécessaires à la défense nationale ; les sommes que les particuliers auront à constituer comme garantie pour les travaux de l'Etat; les sommes destinées au maintien ou à la continuation des entreprises commerciales et industrielles; les sommes nécessaires à l'obtention des matières premières, des semences, ou des engrais, destinés à la culture, pendant la saison agricole; les sommes nécessaires au paiement des impôts dus à l'Etat (ces sommes étaient payées directement, par le dépositaire, aux agents du fisc, au nom du déposant); enfin, le décret prévoyait le retrait des sommes indispensables à l'entretien de la famille en tenant compte de la situation sociale et des charges de famille.

Ce décret du gouvernement sauvait donc les banques de la menace des retraits des dépôts. Cette mesure était, en outre, utile puisque à cause du moratorium les banques ne pouvaient pas toucher leurs créances. Le gouvernement était donc fondé à intervenir pour affranchir les banques de l'obligation de restituer entièrement leur dépôts.

Il est évident, par contre, que cette réglementation des retraits n'était pas de celles qui apaisent la tension financière.

Cette période de mobilisation a nettement influencé la Bourse et les cours ont légèrement diminué.

Voici les cours de quelques actions jusqu'aux premiers jours de novembre.

	Août	Sept.	Oct.	Nov.
Banque Nationale —	5370	—	5250	5125
Banque Mormorosch-Blank	880	850	860	835
Banque Roumaine	620	615	—	610
Banque Agricole	482	475	—	450
Banque d'Escompte	540	—	—	510

Quant aux titres d'Etat la rente 4 % monte de 72,60 (7/20 août) à 74 (octobre); et la rente 4 1/2 % atteint même 77.

Les transactions sont rares, et les feuilles annonçant les cours de la Bourse sont presque blanches. Le correspondant financier de la revue « la Bourse », remarquait, à la date du 25 septembre 1916, que le marché était assez ferme, car les détenteurs de papiers d'Etat ou garantis par l'Etat, les détenteurs d'actions, gardaient ces valeurs, ayant pleine confiance dans l'incontestable solidité des finances publique et des entreprises anonymes.

Les affaires étaient très réduites, mais les cours se maintenaient assez bien.

* * *

En ce qui concerne les finances publiques, le gouvernement appliqua le décret du 18/31 juin 1913 (Règlement du Trésor pendant la guerre (1)). Ce décret subissait en

(1) Journal Officiel du 29 juin 1913, p. 3182.

même temps quelques modifications (nouveau décret du 15 août 1916 (1)).

Ce règlement prévoyait que le Trésor, en temps de guerre devait subvenir aux besoins financiers de l'armée lorsque les circonstances empêchaient cet approvisionnement d'argent d'être constitué sous le contrôle des administrations financières de l'intérieur. Le Trésor avait aussi pour objet d'encaisser, au compte de l'Etat, toutes les sommes qu'on devait verser au Trésor public ou à la Caisse des Dépôts, Consignations et Economies, toutes les fois que ces versements ne pouvaient être faits par le administration financières ou par ladite Caisse.

Le service du Trésor était réalisé par des Caisses nommées « Caisses de guerre », attachées aux étapes d'armées, devaient avoir en dépôt un stock en numéraire suffisant pour faire face, à tout moment, aux besoins des autres Caisses de guerre. (art. 2 et 3).

L'article 14 du même décret prévoyait qu'en cas de mobilisation (à partir d'une date fixée par le Ministère de la guerre et le Ministères des finances), serait ouvert au profit du Ministère de la guerre, un compte de trésorerie pour le recouvrement des dépenses de l'armée. Ce compte était établi jusqu'à concurrence des disponibilités des crédits budgétaires votés pour le Ministère de la guerre, auxquels s'ajoutaient les crédits ultérieurs ouverts pour la conduite de la guerre. Ce crédit global devait servir au recouvrement de toute dépense de guerre Le décret précisait que ce programme serait

(1) Journal officiel du 16 août 1916, p. 5933.

applicable pendant toute la durée des hostilités et même au delà, jusqu'à une date fixée par le Ministère de la guerre et le Ministère des finances.

On voit donc que le crédit sus-mentionné prévoyait jusque dans les plus petits détails, le mécanisme de l'approvisionnement financier de l'armée.

* * *

Examinons maintenant quels furent les moyens dont usa la Roumanie pour faire face aux dépenses de la mobilisation.

Par une loi du 12 avril 1915, la Roumanie s'était constitué un fonds de réserve du Trésor public, alimenté par les prélèvements de 15 % effectués au profit du Trésor sur tout excédent budgétaire (1).

Il est évident que cette réserve constituée en rentes d'Etat fut insuffisante, la vente des titres ne pouvant s'effectuer pendant cette période de tension financière.

Mais le pays possédait un autre trésor, un Trésor à la française: l'encaisse métallique de la Banque d'émission.

Depuis le début de la guerre mondiale, la Banque Nationale de Roumanie avait cherché par tous les moyens à augmenter son encaisse or. Si on se rappelle qu'en juillet 1914 l'encaisse or était de 210 millions (154 métal or + 56 traites or) et que deux années plus tard la Banque disposait de 568 millions (487 métal or + 80 traites or) on voit quels furent les efforts de la Banque d'émission pour augmenter son encaisse or. En deux années, le métal or de la Banque a plus que triplé; rien

(1) Voir *supra*, p. 61.

qu'en 1916, le métal or passe de 221 millions (31 décembre 1915) à 487 millions (13 août 1916), accusant une augmentation de 120 % en 7 mois (1).

A la date du 13 août 1916, la Banque disposait de 487.031.307 lei métal or et de 80.980.160 lei traites or sur l'étranger, soit au total: 568.011.467 lei. Etant donné les habitudes du pays, la Banque Nationale de Roumanie avait choisi comme garantie de ses émissions, la proportion de 33 % or (2). L'or de la Banque pouvait donc servir de garanti à une circulation d'environ 1.700 millions de lei. Or, le 13 août 1916, la circulation était d'à peu près 1 milliard; la Banque conservait par suite une marge d'environ 700 millions de lei, somme qui semblait suffisante pour financer quelques mois de guerre.

En ce qui concerne l'*emprunt forcé*, le gouvernement roumain n'employa, pendant la mobilisation, ni l'émission des billets du Trésor, ni l'émission à cours forcé faite par la Banque d'émission, *en dehors de la garantie métallique*. La couverture métallique fut toujours supérieure à la proportion exigée par les lois constitutives de la Banque.

Le cours forcé ne fut pas déclaré expressément par le gouvernement. Les billets jouissaient alors d'une grande

(1) Jusqu'à la fin de 1916, l'accroissement du métal or est de 272,2 millions. Pour cet or, la Banque paya 279 millions comme il suit :

Valeur légale de l'or	Lei	272.298.557
Prime payée au Gouvernement		3.983.460
Prime pour les livres sterling		2.640.000
Taxe de conservation		49.650

Total Lei 278.941.668

(Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 19 février 1917, p. 5.)

(2) Elle était fixée à 40 %, avec la faculté de l'abaisser à 33 %. Voir *supra*, p. 160.

confiance auprès du public qui avait perdu l'habitude de présenter à la Banque d'émission des billets pour le remboursement en or; mais deux jours après la mobilisation, un individu s'étant présenté à la Banque pour se faire rembourser en or sous menace de protêt, le Ministre de la justice donna à l'huissier du tribunal, un ordre de non-prôtet (1). Cet ordre n'exprimait que virtuellement la déclaration du cours forcé. Officiellement, le cours forcé ne fut déclaré que par l'article 2 de la Convention du 12 avril 1917 conclue entre le Ministère des finances et la Banque d'émission, convention concernant un nouvel emprunt. L'article précité mentionnait que « la Banque Nationale a le droit de suspendre le paiement de ses billets en monnaie nationale libératoire (or) ou en monnaies étrangères ayant cours légal, dérogeant ainsi à l'article de la loi de la Banque Nationale et à l'article 37 de ses statuts » (2).

Le gouvernement usa, par contre, dans une large mesure du paiement obligatoire de ses réquisitions militaires par des *Bons de réquisition*. Presque toutes les réquisitions faites pendant la mobilisation furent payées par ces Bons (3); on ne sait pas encore exactement quelle somme peuvent bien représenter les Bons de réquisition émis pendant cette période.

(1) PARASCHIVESCO, *op. cit.*, p. 45. Voir aussi le discours de M. le Ministre des Finances, Antonesco, du 29 mai 1917. Débats Parl., 1916-1917, p. 324.

(2) Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 18 février 1918, p. 14.

(3) Les lois du 10 mars 1915 et du 26 mars 1916 apportèrent quelques modifications à la loi des réquisitions, afin de la rendre plus élastique. Remarquons que ces Bons de réquisition pouvaient être mis en gage à la « Caisse de prêts pour l'agriculture et l'industrie » et qu'en même temps ils étaient reçus en paiement pour les impôts dus à l'Etat.

Quant au recours à l'*emprunt volontaire*, le gouvernement n'a pu y recourir. Le public n'était pas habitué aux Bons du Trésor et toute expérience de ce genre aurait été mal accueillie. Les banques, d'autre part, ne pouvaient accorder de prêts à l'Etat, car le moratorium avait arrêté toutes leurs disponibilités.

L'emprunt volontaire n'a donc pu jouer aucun rôle dans la mobilisation financière.

Signalons que le gouvernement usa pour la période de mobilisation, des dépôts se trouvant à la Caisse des Dépôts, Consignations et Economies. Les dépôts et les retraits de cette Caisse laissèrent un solde qui fut, en grande partie versé au Trésor. La loi sur la réglementation des retraits de dépôt assurait le Trésor contre les retraits éventuels et lui laissait la possibilité d'en user. Les disponibilités de cette Caisse étaient très réduites, si on les comparent aux frais de mobilisation.

Notons aussi que, grâce aux émissions de petites coupures faites par la Banque Nationale quelques jours avant la guerre (40,5 millions de lei (1)), la crise de la petite monnaie ne fut pas observée. Les précautions prises par la Banque Nationale permirent à la Roumanie à surmonter cette crise sans secousse.

* * *

En résumé, les procédés employés par le gouvernement roumain pendant la période de la mobilisation furent :

- 1° Le Trésor de guerre spécial dit : « à la française ».
- 2° Le règlement total des réquisitions en Bons du Trésor.

(1) Voir *supra*, p. 168.

CHAPITRE II

Situation militaire, économique et politique de la Roumanie pendant la guerre

SECTION PREMIERE

LA SITUATION MILITAIRE

L'entrée en guerre de la Roumanie avait été décidée d'un commun accord avec les Alliés, comme faisant partie d'un grand mouvement d'ensemble, auquel devaient participer toutes les armées alliées.

En même temps que l'armée roumaine devait agir énergiquement, les armées du général Broussiloff sur le front oriental, celles du général Sarrail sur le front de Salonique ; les armées italiennes et anglo-françaises sur le front occidental, devaient combiner leur efforts afin d'empêcher le transport des troupes allemandes sur le front d'Orient. Un mouvement isolé de la Roumanie était impossible, car l'armée roumaine seule ne pouvait résister à la forte armée allemande prête à manœuvrer le flanc gauche de l'armée Broussiloff.

Or, l'action de la Roumanie ne fut accompagnée d'aucune action d'ensemble ; les armées russes n'exécutèrent même pas l'opération nécessaire pour établir leur jonction avec l'aile droite de l'armée roumaine (1). Au

(1) Voir les déclarations du général Iliesco dans *COMMEN. La Roumanie en guerre*, p. 170. Voir aussi DJUVARA. *La guerre roumaine*, p. 99.

sud, les armées de Salonique effectuèrent à peine quelques mouvements sans importance; les alliés enfin, renoncèrent sur le front occidental à une opération de grande envergure.

Dans ces conditions, le désastre de l'armée roumaine devenait inévitable. Les armées allemandes (1) destinées intervenir contre les armées de Broussiloff, et l'armée Sarrail, furent dirigées contre l'armée roumaine (2). Devant les 41 divisions allemandes, le sort des 25 divisions roumaines était prévu. Signalons, de plus, qu'aux armées allemandes bien préparées, bien équipées, riches de l'expérience de deux années de combat, la Roumanie n'opposait que la force physique et le moral de ses soldats. L'armée roumaine dépourvue non seulement de matériel moderne, mais encore du matériel strictement nécessaire à la dotation réglementaire de ses divisions, fut obligée de se replier devant la « Straffexpedition » (3) des Allemands. Après trois mois de lutte inégale et interrompue (4), après l'épuisement complet des divisions roumaines, après une retraite des plus dures au cours de laquelle la capitale fut abandonnée (5), le front de l'armée roumaine parvint, enfin, à se stabiliser, laissant derrière lui deux tiers du territoire roumain envahi par les vainqueurs.

(1) Elles furent renforcées par des renforts arrivés du front occidental.

(2) « Si Hindenburg — écrit le général Malleterre — a pu amener des forces considérables en Roumanie, c'est que l'accalmie s'est faite soudain sur le front occidental comme sur le front russe comme sur le front italien ». (Etudes et impressions de la guerre. Edition Taillandier, 3^e série, p. 164. 30-12-1916). Cité par DJUVARA, *op. cit.*, p. 100.

(3) DJUVARA, *op. cit.*

Histoire de la guerre roumaine.

(4) Voir à ce sujet des renseignements complets dans KIRITESCO,

(5) Le 23 Novembre 1916 Bucarest fut occupé par les troupes allemandes.

Pendant l'hiver 1916, les forces roumaines, décimées et épuisées par une dure campagne, se réorganisèrent derrière le front pour reprendre l'offensive au mois de juillet 1917. Elles purent alors rompre le front ennemi et remporter deux éclatantes victoires (1). Mais la débâcle russe ayant commencé, la Roumanie fut obligée d'arrêter net l'offensive et la poursuite. Les troupes roumaines, non seulement durent occuper les positions désertées par les Russes, mais elles furent, de plus, forcées de lutter contre les hordes russes qui marchaient contre la nouvelle capitale (Jassy) pour y renverser le gouvernement roumain.

La Roumanie totalement encerclée par des ennemis nombreux, complètement isolée de ses alliés, sans vivres et sans munitions, était vouée à la mort. Devant l'inutilité des sacrifices qu'elle aurait pu faire en continuant seule la lutte, la Roumanie fut obligée de capituler. D'accord avec la mission alliée se trouvant dans le pays, elle signa, le 5 décembre 1917, l'armistice déjà conclu entre les Allemands et les troupes russes du front roumain. Le 25 février 1918 furent connues les conditions préliminaires du traité. Et le 7 mai 1918, fut signée la Paix de Bucarest.

La guerre pourtant n'était pas finie, car, au mois d'octobre 1918, la Roumanie reprit les armes pour chasser, avec l'aide des divisions alliées, les troupes allemandes du territoire roumain.

(1) Marasti et Marasesti.

SECTION II

LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Le « sur-recrutement » et ses conséquences. — L'agriculture, l'industrie, les prix, pendant la guerre. — Le crédit. — Les banques. — Le change.

Nous avons résumé l'action militaire, afin de comprendre le bouleversement inévitable qu'apportait dans la situation économique et financière du pays la guerre et la retraite en Moldavie (1).

La Roumanie avait mobilisé dans le plus court délai ses 800.000 hommes, dont 600.000 formaient les armées d'opération. Le coefficient des hommes appelés sous les drapeaux était d'environ 13 % (2). La Roumanie débuta par un « sur-recrutement » (3) qui influença d'une façon désastreuse sa situation économique. En effet, les armées d'opération exigeant l'existence de nombreux services de l'arrière. Ces services doivent alimenter le front et prévoir toutes les éventualités. Ils constituent — du point de vue strictement économique — les seuls services productifs.

(1) Le désastre des finances publiques de la Roumanie, l'absence de toute statistique précise seront, de cette façon, peu-être plus compréhensibles et plus excusables.

(2) DJUVARA, *op. cit.*

(3) Voir PLESNILA, Le leu et le problème du change. L'auteur cherche à expliquer par le « sur-recrutement » la situation critique des changes de quelques belligérants.

Or, dans la situation d'un sur-recrutement, la capacité du travail de « l'arrière » est insuffisante pour répondre à tous les besoins du front.

« L'arrière » est alors aidé — parfois même remplacé — par les fabrications de l'étranger, par le secours de l'étranger sous des formes diverses, et, en dernière analyse, par le crédit de l'étranger. Ces envois du dehors ont une influence très forte sur la situation économique du pays; l'équilibre de la balance économique est gravement atteint; il peut être rétabli uniquement par le crédit ou les emprunts accordés par d'autres puissances.

Par suite, la situation d'un pays ayant effectué un sur-recrutement peut être caractérisée: a) par une situation de dépendance vis-à-vis de l'étranger, b) par une situation de débitrice envers les autres puissances: c'est-à-dire par une hypothèque sur les ressources futures du pays.

La Roumanie effectua ce sur-recrutement, car les 1.500 kilomètres du front roumain (1) exigeaient, on le conçoit, une armée formidable.

En dehors de ce sur-recrutement, « l'arrière » de la Roumanie fut diminué par l'abandon des deux tiers de son plus riche territoire (2).

(1) Voyez DJUVARA, *op. cit.*, p. 52. Le front total de France comptait environ 700 km. de longueur et était défendu par 4 millions d'hommes; le front italien, 600 km., avec 1,5 millions d'hommes; le front russe (de Riga jusqu'au front roumain), approximativement 1.500 km., avec 4 millions d'hommes.

(2) Du total de 137.903 km. carrés, que couvrait l'ancien royaume, 99.845 km. carrés représentent la partie occupée par l'ennemi et 38.058 km. carrés la superficie de la province non occupée, la Moldavie. Mais pour se rendre compte de l'importance du territoire abandonné, ajoutons que sur 4.566.438 hectares représentant la superficie totale occupée par la culture du blé, maïs, orge, 3.548.364 hectares restaient en territoire envahi. La production de ces trois céréales montait à 72.007.912 hectolitres dont 55.926.713 étaient produits par le territoire envahi. Pour les forêts, sur 2.757.872 hectares, 1.711.894 se trouvaient en territoire occupé.

Retenons enfin que le tiers restant du pays, la Moldavie, devait assurer la charge de tout « l'arrière » roumain. Or, si l'on tient compte de la production insignifiante de la Moldavie, du désarroi et de la dure retraite, « l'arrière » du front roumain était tout à fait insuffisant. Le secours de l'étranger, et spécialement des alliés, devenait indispensable. Les seuls envois possible étaient ceux venus de Russie ou expédiés par les autres alliés, par Arkhangel ou Wladivostok. Cette situation, au point de vue militaire, mettait la Roumanie dans un état de dépendance envers la Russie qui d'un jour à l'autre pouvait lui couper tout ravitaillement. Au point de vue économique, cette situation rendait la balance commerciale roumaine dans un état de déséquilibre très grave. La Roumanie fut obligée de supprimer presque toute exportation ; son commerce extérieur se réduisait à des importations composées presque entièrement par du matériel de guerre.

La production de la Moldavie avait considérablement diminué en raison de la rareté des travailleurs et d'animaux.

La culture du blé, du maïs et de l'orge monta à peine à 768.151 hectares, ce qui représente, par rapport à la surface de la Moldavie cultivée en 1915, une diminu-

Quant à la production pétrolifère, la perte est presque complète ; sur une production totale de 1.765.521 tonnes, la partie envahie produisait à elle seule 1.700.000 tonnes. Pour les banques, on trouve la proportion suivante : sur 197 banques avec 215.803.825 lei de capital, 141 banques avec des fonds s'élevant à 191.850.175 lei représentent celles du territoire occupé. (Voir pour plus de détails : BERINDER, La Situation économique et financière de la Roumanie sous l'occupation allemande, p. 16-41. CREANGA. Les finances roumaines sous le régime de l'occupation de la paix allemande, La Roumanie en coupe réglée).

tion de 249.455 hectares. Pour la production, la récolte ayant été très médiocre, la diminution fut plus sensible; la production de ces trois céréales atteignit 8.662.689 hectolitres, soit une diminution de 4.033.283 hectolitres, par rapport à la récolte de 1915 (1).

Le gouvernement chercha pourtant un moyen de porter secours aux agriculteurs. Par un décret du 24 avril 1917 (2), il élargit les droits des « Caisses de prêts sur gages pour l'agriculture et l'industrie » (3) pour faire des avances. Ces caisses furent autorisées à avancer de l'argent, même sur les récoltes futures, et à recevoir en gage les Bons de réquisitions.

Le gouvernement se préoccupa également de la production agricole; il rendit obligatoire l'ensemencement des terres prévues dans les plans de culture (4). L'Etat accordait en échange certains avantages aux agriculteurs et avançait par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture et des domaines, de 60-80 lei par hectare ensemencé; il s'engageait même à vendre aux agriculteurs toutes les semences nécessaires (5). Ceux-ci remboursaient ces avances au moment où ils vendaient la récolte (6), mais au cas où les agriculteurs ne pouvaient bénéficier de la récolte, à cause de la guerre, ils

(1) Voir le Journal Officiel du 4 novembre 1917. Voir aussi GEORGIAN, La production agricole des céréales en Moldavie pendant l'année 1917 dans les *Annales statistiques et Economiques*, mai 1918, p. 15.

(2) Ce décret fut voté par les Assemblées et publié dans le Journal officiel du 16 juin 1917.

(3) Voir *supra*, p. 107.

(4) Décret N° 893 du 14 août 1917. Journal Officiel du 16 août 1917.

(5) Article II, alinéa *a*.

(6) Article II, alinéa *b*.

n'étaient nullement astreints à restituer les sommes avancées par l'Etat ; de plus, l'Etat leur accordait, dans ce cas, la valeur des semences employées (1). D'autre part, pour améliorer la production agricole, les propriétaires et les fermiers mobilisés furent renvoyés dans leurs champs pour cultiver leurs terres (2).

Au cas où les propriétaires se refusaient à les cultiver, les terres étaient exploitées (3) par les conseillers agricoles pour le compte de l'Etat (4).

On voit donc que le gouvernement n'avait rien négligé pour le développer la production agricole. Nous ne pouvons pas préciser, — faute de statistiques — le montant des crédits accordés par le Ministère de l'agriculture et des domaines, ni l'augmentation des superficies cultivées en 1918, augmentation due à ces mesures gouvernementales.

L'industrie privée avait cessé de produire; seules les industries réquisitionnées par l'Etat et transformées en industries de guerre fonctionnaient encore.

Toute la situation économique offrait un aspect de désordre.

Les prix suivaient ce désarroi et la spéculation battait son plein. Le gouvernement essaya de l'entraver par la fixation des prix « maxima », sous peine d'amende ou de confiscation. Mais ces « prix maxima », fixés si souvent par le gouvernement n'avaient eu pour conséquence que de faire disparaître les marchandises; la vente n'en continuait pas moins, clandestines, à des prix scandaleux.

(1) Article II, alinéa *c*.

(2) Article II, alinéa *d*.

(3) Conformément au décret N° 60 du 28 janvier 1917.

(4) Article IV.

D'après les calculs de M. Paraschivesco (1), la hausse suivie par les « prix maxima » pendant l'année 1917, marquait, par arpport aux prix du 15 août 1916 :

Le 21 mars 1917, une hausse de 40 à 60 %;

Le 6 mai 1917, une hausse de 100 à 120 %;

Le 5 octobre 1917, une hausse de 150 à 170 %.

Mais c'étaient — avons-nous dit — les *prix maxima*, car la hausse des *prix courants* correspondait à un accroissement de 300 %.

Les causes de cette hausse excessive doivent être cherchées dans la raréfaction des marchandises, la baisse dans la production, l'accroissement brusque de la population, la retraite en Moldavie, l'inflation monétaire.

Les salaires avaient aussi beaucoup augmenté. Si l'on prend pour base les salaires du 15 août 1916, les chiffres ont presque doublé jusqu'en octobre 1917.

Cette hausse des prix aggravait la situation des fonctionnaires dont les traitements n'avaient pas augmenté. Le gouvernement dut intervenir et, par le décret du 26 août 1917, il éleva comme suit les traitements n'excédant pas 300 lei :

Avec 20 % pour les traitements jusqu'à 100 lei;

» 15 % » » de 101 à 200 lei;

» 14 % » » de 201 à 300 lei;

La sollicitude gouvernementale s'adressait donc plutôt aux petits fonctionnaires.

*
* * *

En ce qui concerne *le crédit*, le décret du 12 novembre

(1) PARASCHIVESCO, *op. cit.*, p. 67

1916 (1) accorda un *moratorium général* pour les sociétés, banques et toutes personnes, domiciliées en territoire envahi; pour toute créance ou engagement pécuniaire ainsi que pour les dettes et les impôts envers l'Etat, le département ou la commune, le délai de paiement s'étendait au delà de la cessation des hostilités (2). De cette faveur bénéficiaient encore ceux qui n'avaient pas leur domicile en territoire occupé, mais dont le lieu de paiement était fixé en territoire envahi.

En ce qui concerne la Moldavie, la loi du 21 décembre 1916 (3) décidait que toute traite arrivée à échéance entre le 15 août 1916 et la promulgation de cette loi, bénéficiait d'un délai de paiement qui allait jusqu'à 1 mois après la publication de cette loi. Pour les mobiliisés, ce délai se prolongeait jusqu'après la fin de la guerre (4).

Cette loi contenait en outre une disposition (5) d'après laquelle pour toute obligation contractée avant le 15 août 1916 dans laquelle on avait stipulé le paiement en or, le débiteur pouvait se libérer en billets de la Banque Nationale.

Cet article voulait alléger la tâche des débiteurs ayant à effectuer des paiements en or, car la prime du métal

(1) Décret N° 3.100 du 12 novembre. 1916 Journal Officiel N° 183 du 13 novembre 1916. Ce décret est devenu plus tard la loi du 21 décembre 1916.

(2) Un mois après le décret de paix.

(3) Promulguée pr le décret N° 3241 du 21 décembre 1916. Journal Officiel, 23 décembre 1916.

(4) Un mois après le décret de paix.

(5) Art. 8. « Dans toutes les obligations de n'importe quelle nature contractées avant le 15 août 1916, dans lesquelles on a stipulé le paiement en or, le débiteur pourra cependant valablement se libérer par l'acquittement de la somme en billets de la Banque Nationale ou en toute autre monnaie roumaine sur leur cours légal ».

jaune avait atteint des sommes considérables; cette mesure n'empêcha point la hausse de l'agio sur l'or.

D'autre part, la petite monnaie et la monnaie divisionnaire avaient complètement disparu.

Par la loi du 19 décembre 1916 (1) le gouvernement obtint le pouvoir d'autoriser la Banque Nationale à émettre des coupures de 1 et 2 lei jusqu'à 50 millions de lei (2) et des coupures de 5 lei jusqu'à 100 millions (3), avec une couverture analogue à celle des autres billets de la Banque Nationale.

En ce qui concerne la monnaie divisionnaire, le gouvernement fut obligé de mettre en circulation des coupures de 10, 25 et 50 bani. Par la loi du 9 juin 1917 (4), le gouvernement fut autorisé à émettre lui-même :

5 millions en coupures de 50 bani;

3 » » 25 »

2 » » 10 »

Le bénéfice de cette émission fut inscrit au budget des ressources.

* *

En ce qui concerne les banques, il est à remarquer que la majorité des institutions roumaines de crédit ont déplacé leur siège central en Moldavie. L'incertitude des événements empêcha ces banques de réaliser de grandes opérations. Celles-ci n'ont repris qu'en 1918, après la paix de Bucarest.

(1) Promulgué par le décret N° 3226 du 19 décembre 1916. Journal Officiel, 23 décembre 1916.

(2) On avait déjà mis en circulation 8 millions en coupures de 2 lei et 7,5 millions en coupures de 1 lei, autorisées par le Journal du Conseil des Ministres du 8 août 1916. Voir *supra*, p. 168.

(3) On avait déjà mis en circulation 50 millions en coupures de 5 lei (25 millions par le Journal du Conseil des Ministres du 31 juillet 1914 et 25 millions par le Journal du Conseil des Ministres du 4 août 1916). Voir, *supra*, p. 167.

(4) Journal Officiel du 13 juin 1917.

Pendant les années 1917 et 1918 aucune banque nouvelle ne fut créée et aucune augmentation de capitaux n'est à signaler (1).

Les statistiques des *engagements* des huit grandes banques roumaines relèvent les indications suivantes (2) :

		1917	1918 (3)
Dépôts et comptes courants			
créditeurs	Lei	528.918.844	711.069.029
Réescompte	Lei	68.188.784	41.192.017
Total des engagements	Lei	597.107.628	752.261.046
Moyens propres (capital et réserves)	Lei	205.013.000	220.766.000
Rapport entre les engagements			
et les moyens propres (4) ..		291 %	341 %

On remarque un fort accroissement des engagements, qui provient surtout des dépôts et comptes courants créditeurs, le réescompte se trouvant sensiblement réduit.

Quant au rapport entre les moyens propres et les engagements, en 1918 atteint 341 %, le plus fort rapport observé depuis 1914 (5).

Le total des moyens d'exploitation peut être ainsi décomposé (6) :

(1) La statistique des *Forces économiques de la Roumanie*, page 138. Voir aussi *supra*, p. 111 pour les années 1914-1916.

(2) SLAVESCO, *op. cit.*, p. 98. Voir aussi *supra*, p. 111.

(3) Nous considérons ces statistiques comme s'appliquant à l'année 1918 tout entière; cette période s'étend donc au delà de la Paix de Bucarest.

(4) C'est-à-dire 100 lei moyens propres, correspondent à 291 ou à 341 lei engagements.

(5) En 1914 il marquait 318 %. Le rapport le plus réduit est celui de 1916 avec 283 %. Voir *supra*, p. 111.

(6) SLAVESCO, *op. cit.*, p. 100. Voir aussi *supra*, p. 112.

Moyens propres.. . . .	Lei	205.013.000	220.766.000
Moyens extérieurs d'exploita-			
tion		597.107.628	752.261.046

Total..	Lei	802.120.628	973.027.046
---------	-----	-------------	-------------

% des moyens propres .. .	25,55 %	22,67 %
% des moyens extérieurs.. .	74,45 %	77,33 %

Le total des engagements par rapport aux disponibilités de la caisse (disponibilités du 31 décembre) représente (1) :

	Total des engagements	Disponibilités de la caisse	%
1917	597.107.628 lei	109.087.307 lei	18,2
1918	752.261.046 »	202.166.538 »	26,8

Le rapport entre le *total des engagements* et le *total des disponibilités* (2) est le suivant (3) :

Année	Placement facilement mobilisable <i>Lei</i>	Placement plus difficilement réalisable <i>Lei</i>	Total des placements <i>Lei</i>	Total des engagements <i>Lei</i>
1917	338.898.278	529.996.029	868.894.307	597.107.628
1918	441.991.762	574.379.934	1.016.371.696	752.261.046

*
* *

La question du change roumain — si ardemment discutée après la guerre — ne saurait encore être posée avec beaucoup de netteté. Etant donné la cessation de tout commerce avec les autres pays, le leu roumain n'était pas coté officiellement sur les places étrangères. Cepen-

(1) SLAVESCO, *op. cit.*, p. 196. Voir aussi *supra*, p. 113.

(2) D'après le critérium exposé à la p. 113.

(3) SLAVESCO, *op. cit.*, p. 200. Voir aussi *supra* p. 114.

dant, dans les opérations de change en France, le leu variait entre 65-75 cent (1). La monnaie roumaine fut cotée officiellement lors de l'entrée des troupes françaises du Danube en Roumanie (novembre 1918) ; le change du leu fut fixé à 62 cent (2).

Il est actuellement impossible de préciser et d'analyser la question du change roumain pendant la guerre, car les statistiques des importations et exportations du pays manquent, ainsi que toute cote officielle du leu.

On doit mentionner, pourtant, que toutes les conditions qui apportent de grosses perturbations sur le marché du change, et que nous allons d'ailleurs développer plus loin (3), sont intervenues dans la baisse de la monnaie roumaine. En première ligne, la production agricole, comme l'industrie roumaine, a été fortement éprouvé par la guerre ; une sous-production très nette en résulta. Par contre, les besoins de la Roumanie avaient grandi et la nécessité de recourir aux produits alimentaires et industriels étrangers s'imposait, chaque jour, d'avantage. En résumé, la situation était surtout caractérisée par l'impossibilité d'exporter, et par de larges besoins d'importations. Ainsi, le premier élément de la question du change, *la balance commerciale*, était nettement défavorable à la Roumanie.

(1) CALINESCO, *Le change roumain*,

(1) En ce qui concerne le change par rapport au rouble (1 rouble = 2,66 francs français à la parité du change), nous devons signaler qu'il s'est effectué au taux de 2,66 lei le rouble jusqu'en juillet 1917, quand à cause des roumains réfugiés en Russie le rouble atteint 2,80 lei. L'effondrement du rouble commença à la fin d'août 1917.

(3) Nous allons revenir avec une analyse détaillée sur la question de change dans la Troisième Partie, Chapitre VII.

La monnaie roumaine fut un autre élément de la dépréciation du change. L'inflation monétaire, due aux nombreux appels du gouvernement à la planche d'émission des billets, avait contribué à déprécier l'instrument monétaire roumain; cette dépréciation sur le marché intérieur contenait en germe la dépréciation sur les marchés extérieurs. De plus, le cours forcé avait transformé la monnaie roumaine en *monnaie de crédit*, aux prises directes avec les facteurs psychologiques de confiance ou de méfiance. Or, la politique d'emprunts que pratiquait l'Etat roumain, la situation militaire, l'isolement du pays, le voisinage de la Russie, n'étaient pas des éléments propres à inspirer une grande confiance.

Mais tous ces facteurs ne devaient intervenir efficacement qu'après la guerre, car le gouvernement payait toutes les importations de l'étranger avec du crédit. Le paiement de ces importations — composées surtout de canons, munitions et approvisionnements divers, c'est-à-dire de marchandises pouvant affronter les longues et dangereuses routes d'Arkhangel ou de Wladivostock, — fut ajourné de cette façon jusqu'à l'échéance des crédits (emprunts). *La balance des comptes* n'était donc pas défavorable, car l'emprunt, différant le paiement, différait aussi la situation de la balance des comptes. Les effets de cette politique ne se manifesteront, dans le marché des changes, que plus tard, lors de l'échéance de l'emprunt. Mais c'est surtout après la guerre que les conséquences de cette politique vont apparaître avec toute leur gravité.

SECTION III.

LA SITUATION POLITIQUE ET SOCIALE

Retraite du gouvernement à Jassy. — Le Parlement à Jassy. — Les partis politiques au pouvoir pendant la guerre. — La réforme agraire. — Le suffrage universel.

La situation politique, eut beaucoup à souffrir. Le gouvernement se retira au commencement de novembre 1916 à Jassy, la nouvelle capitale. La Cour de cassation, la majorité du Parlement et la Banque Nationale (1) l'accompagnaient. Le trésor de la Banque Nationale fut ensuite transporté à Moscou, avec l'assentiment du gouvernement russe. Les alliés se constituèrent garants de la conservation de ce dépôt et l'on confia au consul français de Moscou, les chefs des coffres contenant 315.154.980 (2) lei or. De plus, un milliard et demi en valeurs et titres divers, fut déposé à Moscou, dans le palais du Kremlin.

Malgré la présence des députés et sénateurs à Jassy, le gouvernement essaya de faire de plus en plus abstrac-

(1) La loi du 24 décembre 1916 décidait l'évacuation du Trésor de la Banque Nationale à Jassy, qui devenait ainsi le siège central de la Banque. Le Conseil d'administration de la Banque, avec l'approbation du Ministre des finances, fut autorisé à déplacer en cas de danger le Trésor pour qu'il puisse être mise en sûreté; le siège central de la Banque devait suivre le gouvernement.

(2) Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 17 février 1919, p. 8.

tion des pouvoirs du Parlement. Par une loi du 24 décembre 1916 (1), la Chambre se dépouillait de son droit de contrôle en matière financière; de plus, le gouvernement envoya nombre de parlementaires en mission à l'étranger, de sorte que le nombre des députés et sénateurs présents fut aussi diminué. De cette façon, le gouvernement se débarrassait de tout contrôle parlementaire.

Le Parlement fut rarement convoqué (2) afin de participer aux délibérations nécessitées par des problèmes souvent difficiles. Une pluie de décrets-lois le remplaça dans toutes les questions où il devait statuer.

Quelques voix isolées s'élevèrent pour protester contre cette procédure anticonstitutionnelle, mais elles n'eurent aucune portée (3).

Au premiers jours du mois d'août 1917, devant l'incertitude des événements, les députés et sénateurs qui n'avaient pas encore quitté le pays, furent évacués en Russie, à Kerson (près d'Odessa). De cette façon, le pouvoir parlementaire était complètement dissout. La Chambre et le Sénat ne tinrent séance qu'à la suite des nouvelles élections faites après la signature du traité de Bucarest.

* *

Le parti politique au pouvoir à la déclaration de guerre, était le parti libéral. En décembre 1917, des éléments du parti conservateur-démocrate entrèrent dans le

(1) L'analyse de cette loi sera faite dans le chapitre suivant.

(2) Le Parlement fut convoqué en 1916 pendant 7 jours (du 9 décembre au 16 décembre). En 1917 il tint séance du 8 mars jusqu'au mois de juillet. Voir l'interpellation de M. Cuza (9 mars 1917). Déb. Parl., 1916-17, p. 54.

(3) Voir l'interpellation de M. Trancou-Jassy (11 mars 1917). Débats Parlementaires, 1916-17, p. 61.

cabinet, ayant alors comme président M. Jean Bratiano et comme vice-président M. Take Jonesco.

En février 1918, après la démission du gouvernement ainsi formé, le général Averesco fut chargé de former le nouveau cabinet qui devait entamer les négociations de paix.

Enfin au mois d'avril 1918, ce cabinet fut lui-même remplacé, en vue de la signature de la paix, par le cabinet de M. Marghiloman.

« Ce dernier était l'homme politique roumain qui, à la tête d'un nombre très réduit de politiciens, avait été d'avis, avant la participation de la Roumanie à la guerre mondiale, qu'il fallait résister prudemment aux sollicitations de l'Entente et à l'échauffement des sentiments publics; il basait cette opinion sur la croyance qu'il avait dans la supériorité de la puissance allemande et sur la contrariété historique d'intérêts qu'il y avait entre la Roumanie et la Russie » (1).

*
* *

Cette période de guerre connut deux grandes réformes votées par la Chambre et le Sénat réunis en Assemblée Constituante (7 juillet 1917):

L'expropriation de 1864 (2) avait, au point de vue des terres aux paysans;

2° Le suffrage universel. .

L'expropriation de 1864 (1) avait, au point de vue juridique, assurait aux paysans un droit de propriété

(1) DJUVARA, *op. cit.*, p. 167.

(2) Voir *supra*, p. 49.

ritable; toutefois, au point de vue économique, le résultat de la réforme n'a pas été celui que l'on désirait.

En effet (1) :

a) L'expropriation de 1864 avait attribué à chaque paysan un nombre trop réduit d'hectares pour que la surface ainsi octroyée puisse suffire à leurs besoins. De plus, le travail et la production ne furent pas organisés; de sorte que le paysan roumain fut obligé de travailler chez le grand propriétaire.

b) L'expropriation de 1864 avait déclaré la propriété *inaliénable*; mais la loi ne l'avait pas rendue *indivisible*, de sorte qu'à la veille de la réforme de 1917, la propriété était émiettée par le processus des successions. Ceci fut pour le paysan roumain une raison nouvelle de s'engager pour travailler les terres de la grande propriété.

En somme, l'accroissement de la population et la division successorale mirent la propriété paysanne dans un état d'émiettement à peu près complet. Ce fut en quelque sorte une pulvérisation. Le nombre des paysans travaillant sur les domaines de la grande propriété s'accroissait de plus en plus.

On remarquait aussi la tendance qu'avait la grande propriété à se concentrer, concentration exigée par la culture extensive, et qu'aidait la concentration par fermage.

Quelques chiffres, sur cette question, seront particulièrement suggestifs (2).

(1) Voir JORGA, Développement de la question rurale en Roumanie, p. 55. Voir aussi le Rapport qui accompagna la loi sur la réforme agraire. Débats Parlementaires, 1916-17, p. 167. Voir aussi GAROFID, La question agraire en Roumanie.

(2) Voir le tableau que nous avons donné plus haut, p. 12.

En effet, sur 6 millions de paysans, à peine 900.000 étaient propriétaires possédant jusqu'à 40 hectares.

La répartition entre les propriétaires nous semble encore plus frappante.

On note que 95 % des propriétaires, possédaient 40,29 % de la surface cultivée; ils représentaient la petite propriété (entre 2-10 hectares).

La propriété entre 10-100 hectares comptait 3,96 % du nombre des propriétaires, et couvrait 11,02 % de la surface cultivée.

La grande propriété, enfin, comptait 0,64 % de l'ensemble des propriétaires, et s'étendait sur 48,69 % de la surface cultivée.

C'est le résultat du développement historique de l'extension de la propriété en Roumanie: une pulvérisation de la propriété paysanne ayant des terres insuffisantes pour son ravitaillement; une propriété latifundiaire possédant presque la moitié de la surface cultivée du pays.

Une réforme s'imposait; elle devait porter sur *l'organisation de la petite propriété* et sur la *réduction des latifundia*.

Dans ce but, la loi du 19 juillet 1917 (1) prévoyait le changement de l'article 19 de la Constitution roumaine en vue de *l'expropriation totale* des terrains cultivables appartenant aux personnes morales, aux étrangers ou aux absentéistes (2). La loi prévoyait encore l'expropriation des propriétés rurales particulières à partir de 100

(1) Prom. décr. N° 721 du 19 juillet 1917. Journal Officiel N° 93 du 20 juin 1917. Voir aussi Collection des lois et décrets, T. I, p. 585.

(2) La loi prévoit aussi l'expropriation des domaines de la couronne et des domaines de la Caisse Rurale.

tares, d'après une échelle progressive qui devait être déterminée par une loi d'expropriation postérieure; deux millions d'hectares devaient être expropriés de ce fait.

Le paiement de terres expropriées devait être fait en titres de rente amortissables émis par l'Etat et au taux de 5 %.

La réforme devait aboutir, d'après le rapport de la loi, à changer les proportions de la répartition des terrains cultivés de la façon suivante :

Jusqu'à 10	hectares	5.479.982	hectares	soit 70,92 %	de la surface cultivée.
De 10-100	"	862.800	" "	11,03 %	" "
En plus de 100	"	1.484.014	" "	18,95 %	" "
		7.826.796			

*
* *

Enfin, la même loi du 19 juillet 1917, par la modification des art. 57 et 67 de la Constitution roumaine, pose le principe des modifications ultérieures en vue du suffrage universel, égal, direct, obligatoire et secret, ayant comme base la représentation proportionnelle (1).

(1) Sur 1.800.000 citoyens roumains ayant dépassé 21 ans (1912), votaient à peine 90.000. Et si l'on déduit les électeurs du III^e collège qui votaient par des représentants, on arrive à peine à 55.000 citoyens pouvant élire directement des représentants au Parlement. Il était donc légitime d'assurer une représentation plus large des intérêts des citoyens.

CHAPITRE III

Pouvoirs financiers conférés au gouvernement pour la conduite de la guerre

Nécessité du développement des pouvoirs financiers du gouvernement. — Mesures prises en Roumanie en vue de cette extension des pouvoirs. — Loi du 24 décembre 1916. — Pouvoirs du gouvernement accordés par cette loi en matière de dépenses. — Restrictions. — Pouvoirs accordés en matière de recettes. — Restrictions. — Application de la loi du 24 décembre 1916. — Budgets de la période 1916-17-18. — Recours aux douzièmes provisoires.

La guerre apporte un trouble sensible dans le mécanisme des services publics d'un Etat; ces perturbations sont une entrave pour leur fonctionnement normal. Il en résulte un véritable bouleversement dans les dépenses de ces services.

En temps normal, les dépenses sont votées par la Chambre des députés (1); elle seule peut autoriser des dépenses, par l'ouverture des crédits. Ces crédits sont accordés *préalablement* et, en plus, ils doivent prévoir l'objet de la dépense, les sommes à dépenser, ainsi que la période de temps pour laquelle la dépense est autorisée.

(1) En Roumanie, le budget et les crédits sont votés seulement par la Chambre des Députés.

Cette procédure législative est trop longue et le gouvernement qui, pendant la guerre doit avoir une grande liberté d'action, ne peut suivre les transformations des dépenses nécessaires au fonctionnement des services publics. La seule solution pour prévenir des conséquences fâcheuses, est de réduire l'action de la Chambre et d'élargir celle du gouvernement. Mais — empressons-nous de le dire — il ne faut rien exagérer; la Chambre ne doit pas être dépossédée de son pouvoir de contrôle et d'autorisation, car le principe fondamental « du gouvernement du pays par le pays », doit être maintenu, et doit aboutir à « la conduite suprême de la guerre sous le contrôle souverain du Parlement » (1).

A cet élargissement des pouvoirs du gouvernement concernant les dépenses, doit correspondre un développement concernant les recettes, car toute dépense exige des revenus. Il faut alors que l'Etat puisse se procurer tout de suite de l'argent, il faut qu'il puisse créer des ressources extraordinaires. Le moyen par excellence dont le gouvernement pourra user, c'est l'emprunt. C'est, en effet, le seul procédé qui procure rapidement de l'argent. La création de taxes d'impôts, ou leur simple modification, exige une mûre réflexion, étant donné les répercussions qu'ils peuvent avoir dans la production nationale d'un pays; le concours du Parlement y est nécessaire.

En résumé, le développement du pouvoir financier du gouvernement rentre dans la catégorie des mesures nécessaires à prendre pour une bonne conduite de la guerre.

(1) JÈZE, Finances de guerre de la France, T. I, p. 82.

*
* *

Examinons maintenant quelles furent les mesures prises en Roumanie pour le développement des pouvoirs gouvernementaux.

Remarquons d'abord que l'article 55 de la loi sur la comptabilité publique de l'Etat (1), laisse au gouvernement une certaine liberté en ce qui concerne les dépenses urgentes; l'article cité, prévoit qu'*en cas d'absence* de la Chambre des députés, le gouvernement peut ouvrir par décret royal, préalablement approuvé en Conseil des ministres, des crédits supplémentaires et extraordinaires. Ces crédits ne peuvent excéder les disponibilités du fonds spécial des crédits supplémentaires et extraordinaires prévus comme tels dans le budget. Cette faculté du gouvernement ne s'applique qu'aux dépenses des services déjà existants. Le Ministre des finances doit soumettre ces crédits au vote de la Chambre, dès sa prochaine réunion. Donc, le pouvoir qu'a le gouvernement de dépenser en l'absence de la Chambre, est limité, d'un côté aux disponibilités du fonds spécial, et, d'une autre côté, à l'existence du service pour lequel on veut ouvrir les crédits.

Le développement des pouvoirs gouvernementaux était nécessaire, car la procédure parlementaire pendant les séances de la Chambre, ainsi que les limitations apportées par la loi précitée en l'absence de l'Assemblée, n'étaient pas des facteurs assurant au gouvernement une grande liberté d'action.

(1) Loi du 21 mars 1903 modifiée en 1904 et 1906. Voir HAMANGIU, Le Code général de la Roumanie, T. III, p. 2626.

Une loi accordant aux pouvoirs financiers du gouvernement une grande extension était indispensable. La *loi du 24 décembre 1916* fut votée dans ce but.

Remarquons encore que, même avant cette date, le gouvernement n'avait pas hésité à outre passer ses droits; avant le vote de cette loi, le cabinet avait ouvert des crédits qui jusqu'au commencement des hostilités s'élevaient à 800 millions (1). Or, ces crédits dépassaient nettement ceux que le gouvernement était en droit d'accorder. Il est vrai qu'ils furent plus tard légalement approuvés par la Chambre. Mais cette ratification ne change rien aux pratiques illégales du gouvernement.

Avant d'arriver à cette loi du 24 décembre 1916, signalons que le cabinet avait déposé quelques jours avant un projet de loi par lequel il déterminait ainsi ses nouveaux pouvoirs : « La Chambre autorise le gouvernement à prendre, pendant son absence, toute mesure que bon lui semblera » (2). Ce projet de loi se heurta aux protestations de quelques députés, de sorte que le gouvernement fut obligé de le retirer avant de se présenter en séance publique. Nous avons tenu à signaler ce projet de loi, pour montrer jusqu'à quel point le gouvernement désirait se dégager du contrôle du Parlement. Ce projet comprenait non seulement l'autorisation du gouvernement d'émettre des emprunts, de modifier ou d'instituer des impôts mais encore l'autorisation de prendre « *toute mesure que bon lui semblera* ».

(1) Le dernier crédit de 200 millions fut ouvert quelques jours avant le commencement des hostilités par le journal N° 1697 du Conseil des Ministres du 10 août 1916. Voir *supra*, p. 135. Voir aussi le Journal Officiel du 11/24 août 1916, p. 5283.

(2) Voir TRANCOU-JASSY. Question économiques et financières, p. 20.

Ce n'était pas seulement élargir les droits et les pouvoirs du cabinet, c'était l'abandon absolu des droits de la Chambre et sa résignation servile.

Heureusement, ce projet n'aboutit pas à régler le développement — nécessaire en temps de guerre — des pouvoirs du gouvernement. Quelques jours plus tard, celui-ci se présenta devant le Parlement avec un autre projet qui aboutit à la loi du 24 décembre 1916 (1).

La loi débutait par la ratification des crédits de 500 millions (2) qu'on avait ajoutés au Crédit de guerre de 600 millions déjà accordés (3).

L'article 2 de la loi autorisait le gouvernement « à augmenter de nouveau ce crédit avec les sommes qui seront demandées pour tout besoin de l'armée et de la guerre déjà commencée. Les corps législatifs ratifieront après la conclusion de la paix ».

Article 3 : « La couverture de ces crédits se fera soit par Bons de Trésor soit par émission de rente intérieure ou extérieure, soit par tout autre moyen ».

Cette loi, en réalité, ne semble pas très différente de celle proposée quelques jours plutôt, pour autoriser le gouvernement à prendre « toute mesure que bon lui semblera ».

Analysons cette loi du 24 décembre 1916.

Signalons d'abord les droits qui s'en dégagent pour

(1) Promulgué par le décret N° 3.262 du 24 décembre 1916. Voir le Journal Officiel du 25 décembre 1916 ou la Collection des lois et décrets 1916-1918, p. 365.

(2) Ce sont les crédits ouverts par le Journal du Conseil des Ministres, N° 1.697 du 10 août 1916 (200 millions) et N° 2.031 du 25 octobre 1916 (300 millions).

(3) Crédits accordés par les Décrets N° 717 du 15 mars 1915; N° 1.116 du 23 mars 1916. Voir *supra*, p. 135.

le gouvernement, et mentionnons ensuite les limitations qu'elle apporte.

Examinons d'abord l'article 2 qui traite des droits du gouvernement en matière de dépenses, et analysons ensuite l'article 3, contenant les droits quant à la création des ressources.

Quels sont les pouvoirs accordés au gouvernement ? (1).

a) Une première question se pose : Les pouvoirs accordés au gouvernement par cette loi, s'appliquent-ils seulement pendant l'absence de la Chambre, ou même pendant qu'elle tient séances ?

On peut considérer la question sous deux aspects.

On peut d'abord envisager l'article 2 comme une modification de l'article 55 de la loi sur la comptabilité publique dont nous avons parlé plus haut (2). Dans ce cas, puisqu'il s'agit d'une mesure atteignant l'esprit de la « Constitution », le fait que la loi ne parle pas de l'absence ou de la présence de la Chambre doit être interprété restrictivement ; en conséquence, ces pouvoirs sont accordés au gouvernement en l'absence de la Chambre seulement.

On peut ensuite envisager l'article 2 comme n'ayant aucun rapport avec l'art. 55 de la loi sur la comptabilité publique. Ce serait une loi qui donnerait des pouvoirs exceptionnels au gouvernement pendant l'absence ou pendant présence de la Chambre.

Cette dernière solution semble être conforme à l'esprit de la loi. En effet, le gouvernement avait déjà dé-

(1) Voir les pouvoirs conférés au gouvernement français. JÈZE, Finances de guerre de la France. T. I, p. 98 et suiv.

(2) Voir *supra*, p. 215.

passé ses pouvoirs d'ouverture de crédits. Or, l'art. 1^{er} de la loi ratifia justement cette illégalité. De plus, l'art. 2 ajoute à la fin que « Les corps législatifs ratifieront après la conclusion de la paix ». C'était donc le renoncement à *tout contrôle* de la part du Parlement *jusqu'à la fin de la guerre*. Or, on admettra difficilement qu'en l'absence de la Chambre, le gouvernement ait le droit d'ouvrir des crédits qui seront ratifiés *après la guerre*, et qu'en présence des Assemblées, la Chambre puisse en consentir de nouveaux sans avoir d'abord approuvé ceux ouverts en son absence.

Par suite, *le gouvernement avait le pouvoir d'ouvrir des crédits en l'absence ou en présence de la Chambre*. C'est là un premier pouvoir accordé au gouvernement.

b) L'article 2 autorise le gouvernement à augmenter les crédits « *avec les sommes qui seront demandées pour tout besoin de l'armée ou de la guerre déjà commencée* ». Par suite, les crédits que le gouvernement peut ouvrir sont *indéterminés quant à leur quantum*.

c) Les pouvoirs du gouvernement l'autorisant à ouvrir des crédits sont *indéterminés aussi quant à leur objet*. L'article 2 parle de « *tout besoin de l'armée ou de la guerre déjà commencée* », expression extrêmement vague qui peut comprendre tout aussi bien les dépenses de l'armée que les dépenses des services civils.

d) Les pouvoirs du gouvernement lui permettant d'ouvrir des crédits sont exemptés de l'interdiction de ne faire de dépenses qu'en vue des objets prévus au budget; « *...tout besoin de l'armée ou de la guerre déjà commencée* », comprend toute espèce d'augmentation, qu'il s'agisse des services prévus au budget ou qu'il s'agisse de services nouveaux.

Mais, pour apprécier toute l'ampleur de ces pouvoirs extraordinaires, il faut rappeler le dernier alinéa de l'article 113 de la Constitution roumaine par lequel le budget peut être « prolongé », si le nouveau budget n'est pas voté en temps utile (1). Le gouvernement avait donc, d'un côté, le pouvoir d'ouvrir tous les crédits jugés utiles sans être entravé par la présence de la Chambre; d'un autre côté, le gouvernement avait le droit de conduire la gestion financière de la guerre avec le budget 1916-1917.

*
* *

Remarquons que la loi ne précise pas le temps pendant lequel on accorde ces pouvoirs au gouvernement. Cessent-ils à l'armistice, à la signature ou ratification de la paix, ou sont-ils accordés, au contraire, jusqu'à une nouvelle loi? Comme l'article parle de « tout besoin de l'armée ou de la guerre déjà commencée » on pourrait croire — en faisant usage de la même interprétation restrictive, que ces pouvoirs prenaient fin avec l'armistice. C'eût été une première limitation.

Une deuxième limitation pouvait être la ratification de ces crédits par le corps législatif « *après la conclusion de la paix* ». L'expression est très vague, car elle ne fait pas apparaître la nécessité de la ratification dans la première ou dans tout autre session parlementaire postérieure à la conclusion de la paix. La ratification

(1) Art. 113, dernier alinéa : « Si le budget n'est pas voté en temps utile, le pouvoir exécutif fera face aux services publics d'après le budget de l'année précédente, sans pouvoir dépasser la période de plus d'une année, au delà de la date de clôture de l'année pour laquelle il a été voté ». Le gouvernement a déjà fait usage de cette faculté pour l'exercice 1915-1916. Voir *supra*, p. 125.

serait évidemment présentée à la Chambre après la guerre, mais à telle époque qu'il plairait au gouvernement de choisir.

Indépendamment de ce manque de précision, l'ajournement de la ratification des crédits « *après la conclusion de la paix* » nous paraît excessive.

Il semblerait, puisque les discussions concernant la ratification ne sont que des débats académiques, et que le « Parlement a la main forcée par le fait accompli » (1), la date à laquelle seraient approuvés les crédits ne présenterait pas une grande importance. Que la ratification ait lieu dans les 15 jours de la prochaine réunion des Chambres (2) ou après la conclusion de la paix, quelle différence y aurait-il ?

Pourtant, la différence est très grande. Quoique le Parlement ne puisse pas se refuser à ratifier les dépenses déjà faites, il peut, lors de la présentation des crédits ouverts, manifester son manque de confiance et, en conséquence, obliger le cabinet à démissionner. Le Parlement peut de cette façon, exercer un contrôle *a posteriori*, il est vrai, mais plus utile alors qu'après la conclusion de la paix.

Cet abandon de tout contrôle du Parlement pendant toute la durée de la guerre nous semble monstrueux et aveugle. Il nous apparaît aussi en contradiction flagrante avec le principe directeur de l'organisation de l'Etat : « gouvernement du pays par le pays ». En dépit d'événements extrêmement graves, le Parlement

(1) JÈZE, Cours de Science et Législation financière. Le budget, p. 143.

(2) Le système français. Voir la loi du 5 août 1914.

n'a pas le droit de se dépouiller de tout pouvoir de contrôle et de se transformer, après la guerre, en un simple enregistreur des dépenses.

Nos critiques nous semblent plus justifiées si l'on tient compte de l'habitude française de ratification dans les 15 jours de la prochaine réunion des Chambres, du peu d'usage fait, en France des crédits ouverts par le gouvernement, et de la pratique du *vote of credit* anglais qui est une autorisation accordée *chaque fois* par la Chambre des Communes pour dépenser une somme déterminée.

On pourrait enfin parler d'une troisième limitation qui serait plutôt une limitation de forme. L'article 2 accorde le droit d'ouvrir des crédits au *gouvernement*. Il nous semble donc que ces crédits doivent être ouverts par un décret royal après avoir été *délibérés et approuvés en Conseil des Ministres*.

Mais, empressons-nous de le dire, cette limitation est de faible importance, vu la légèreté de la procédure en Conseil des Ministres.

*
* * *

Analysons maintenant les pouvoirs du gouvernement en ce qui concerne la création des ressources.

L'article 3 énonce que la couverture des crédits ouverts par le gouvernement sera faite :

- a) Soit par Bons du Trésor;
- b) Soit par émissions de ventes à l'intérieur ou à l'extérieur;
- c) Soit par tout autre moyen.

Précisons d'abord l'étendue de l'expression vague « soit par tout autre moyen ».

Les dépenses peuvent être couvertes ou par l'emprunt — à court ou à long terme, à l'intérieur ou à l'extérieur — ou par des impôts et taxes. L'art. 3 signale d'abord les emprunts à court terme — les Bons du Trésor — et les emprunts à long terme — les rentes —; l'expression « tout autre moyen » se rapporte alors aux *impôts et taxes*. Cette interprétation nous semble d'ailleurs refléter assez exactement l'esprit de la loi qui veut affranchir le gouvernement du contrôle du Parlement pendant toute la durée de la guerre. Par cette loi, on accorde donc au gouvernement la faculté de modifier ou d'instituer des impôts et des taxes. C'est un pouvoir excessif qui va contre le principe fondamental du droit public roumain, principe par lequel le Parlement seul a le droit de créer ou de modifier les impôts.

Une autre question doit être précisée : le gouvernement a-t-il le droit de fixer seulement la *modalité de couvrir* les crédits accordés (c'est-à-dire l'emprunt à court terme, ou à long terme ou le recours à l'impôt), ou, au contraire, a-t-il le droit de fixer les *conditions d'émission* des emprunts ? Vu l'esprit de la loi, il ne fait pas de doute que le gouvernement a le droit de fixer aussi le mode d'émission des emprunts, le taux de l'intérêt, le délai et la prime de remboursement, les valeurs admises en paiement de la souscription, l'indemnité fiscale, etc.

Remarquons aussi que l'art. 3 parle : « *soit* » des Bons du Trésor, « *soit* » de l'émission des rentes, « *soit* » de tout autre moyen. On pourrait croire, par une inter-

prétation exégétique, que le gouvernement avait le droit d'émettre : ou *seulement* des Bons du Trésor ou *seulement* des rentes, ou *seulement* de faire usage d'impôts. On doit admettre sans difficultés que le gouvernement peut user à la fois des trois moyens indiqués, et que le mot « soit », a une signification énumérative et non pas limitative.

Signalons encore que l'article 3 parlant de l'émission des rentes, stipule qu'elles pourront être placées à l'intérieur du pays ou à l'étranger ; l'art. 3 ne fait pas la même distinction en parlant des Bons du Trésor. En résulterait-il que le gouvernement n'a pas le droit d'émettre des Bons du Trésor à l'étranger ? Non, étant donné l'esprit de la loi, il nous semble que le gouvernement est autorisé à émettre des emprunts à court terme (Bons du Trésor) tout aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur.

Signalons enfin que le même article ne parle pas de la ratification de la Chambre. Si le pouvoir d'ouvrir des crédits était soumis, après la conclusion de la paix, à la ratification du corps législatif, le pouvoir de créer des ressources (sous forme d'emprunt ou d'impôt), n'exigeait pas d'après cette loi la ratification de la Chambre. Il est vrai que le Parlement ne pouvait pas se refuser à approuver la création d'emprunts *déjà émis* ou d'impôts *déjà perçus*. Il nous semble, toutefois, que la ratification, même après la guerre eût été un « hommage platonique à la prépondérance financière des Chambres ».

Ces points précisés, remarquons que le gouvernement pouvait instituer des impôts ou émettre tous les emprunts qu'il jugeait utiles, sans excéder, cependant, la valeur des crédits ouverts. C'est ce que dit expressément

l'art. 3 : « La *couverture* de ces crédits se fera... ». Le gouvernement ne pouvait donc pas instituer d'impôts ou émettre de nouveaux emprunts pour couvrir des « *crédits à venir* ». C'est la seule limite qu'on apporte au pouvoir excessif du gouvernement en matière de créations de ressources. Ajoutons qu'il existe, comme nous l'avons déjà signalé à propos de l'ouverture des crédits, une limitation *de forme* : l'obligation de prendre ces mesures en Conseil des Ministres.

Les pouvoirs accordés au gouvernement en matière de ressources nous semblent tout aussi excessifs et tout aussi critiquables que les pouvoirs accordés en matière d'ouverture des crédits.

En résumé, le gouvernement avait le droit d'ouvrir des crédits sans l'autorisation de la Chambre, il avait la faculté de continuer la gestion financière, avec le budget antérieur ; il avait le droit de couvrir les crédits ouverts par des emprunts ou des impôts, toujours sans l'autorisation de la Chambre.

Quelle différence y a-t-il alors entre ce programme et le projet autorisant le gouvernement à prendre « toute mesure que bon lui semblera » ?

C'est l'abdication complète et aveugle du Pouvoir Parlementaire.

*
* * *

Quelles furent, au juste, les applications de cette loi ? Le gouvernement usa de la façon la plus complète de ses pouvoirs extraordinaires sans jamais rendre aucun compte. Seuls les emprunts faits à la Banque d'émission eurent l'approbation de la Chambre.

En ce qui concerne les crédits, le gouvernement ouvrit sans donner aucun chiffre. De plus, par le décret du 27 mars 1917 (1), il prolongea le budget 1916-17 pour l'exercice 1917-18 (2). On doit reconnaître que, dans les conditioins où se trouvait la Roumanie en 1917, il était impossible de dresser un budget exact des dépenses et des recettes. D'un jour à l'autre la situation pouvait changer, et toute prévision devenait alors impossible.

Dans ces conditions, le gouvernement exécuta le budget 1916-17 en ce qui concerne les dépenses normales (pour le personnel et le matériel) et assura les autres dépenses par des sommes prélevées sur le « Crédit de Guerre » alimenté par les emprunts (3). Pendant toute la durée des hostilités, le gouvernement ne modifia et n'institua aucun impôt (4).

La gestion financière de la Roumanie doit donc être examinée, d'un côté, par les chiffres des budgets 1916-17-18 et, d'un autre, dans les « Crédits de guerre ».

Nous trouvons, pour les budgets, le statistiques suivants (5).

Exercices	Dépenses (En lei)	Recettes (En lei)	Excédent (En lei)
1916-17..	278.400.143	365.375.772	+ 86.975.629
1917-18..	237.004.044	198.546.071	— 38.457.973 (6)

(1) Décret N° 259 du 27 mars 1917. Journal Officiel, 4^{er} avril 1917.

(2) Art. 1^{er}. « Les revenus de l'exercice budgétaire 1917-18 seront perçus d'après le budget 1916-17. »

Art. 2. Les services publics fonctionneront pour l'exercice 1917-18 conformément au budget de l'exercice 1916-17. »

(3) Nous allons analyser dans le chapitre suivant les emprunts de la Roumanie pendant la guerre.

(4) On augmenta seulement quelques impôts indirects sur des consommation (tabac, alcool). (Voir loi 17 octobre 1918. *Journal Officiel* n° 167, du 17 octobre 1918).

(5) Voir TITULESCO. Projet de budget 1921-22, p. 32.

(6) Nous avons désigné les excédents par le signe +, et les déficits par le signe —.

Quant au Crédit de Guerre, il fut alimenté par 4 emprunts de 300 millions de lei chacun (1). Sur ce Crédit, on préleva pour les dépenses :

Exercice	Lei
1916-17.. . . .	554.480.419
1917-18.. . . .	677.132.394

On voit donc que l'exercice 1916-17, loin d'être clôturé par un excédent, laissa, au contraire, un important déficit: 467.504.790 lei. Le déficit atteint 715.590.367 lei pour l'exercice 1917-18.

Pour donner un tableau exact des dépenses de l'Etat pendant les hostilités, il faudrait ajouter les Bons du Trésor émis à l'étranger, pour payer les importations de canons, armements, équipements. Il faut noter aussi qu'une partie des commandes faites pendant la guerre ne fut payée que par des Bons du Trésor émis en 1919.

En mars 1918 le nouveau Ministre des finances appliqua le système des douzièmes provisoires. Le journal du Conseil des ministres du 7 mars 1918 (2) décidait que jusqu'à ce que le budget 1918-19 soit voté, les recettes seraient perçues conformément au budget 1916-17. Quant aux dépenses, elles seraient effectuées toujours d'après le budget 1916-17 avec une proportion maxima de 1/12 de l'allocation totale de chaque article.

Ce nouveau procédé fut fixé par le gouvernement, *sans l'autorisation du Parlement*. Or, remarquons que cette disposition dépassait les pouvoirs du gouvernement, con-

(1) TITULESCO, *op. cit.*, p. 32.

(2) *Journal* n° 303, du 7 mars 1918. *Journal Officiel* du 20 mars 1918, page 3665.

férés par la loi du 24 décembre 1916. Il est évident alors, que seul le Parlement était qualifié pour statuer. Mais le gouvernement se garda bien de convoquer le Parlement (1); il commit ainsi une véritable violation de la Constitution (2).

Le recours aux douzièmes provisoires fut, en outre, une mesure parfaitement justifiable, car il était impossible de dresser un état exact des dépenses et des ressources, vu la situation économique et politique du pays.

Le gouvernement s'efforça de rappeler les pouvoirs extraordinaires accordés par la loi du 24 décembre 1916, car par l'article 2 du projet de budget provisoire pour l'année financière 1918-19, il fut stipulé que :

« Jusqu'au moment où les événements permettront la rédaction et le vote du budget, le gouvernement est autorisé à prendre toute mesure qu'il croira utile pour se procurer les ressources nécessaires à l'Etat, lesquelles seront soumises ultérieurement à la ratification des corps législatifs » (3).

En fait, il n'y a pas de grande différence entre l'autorisation de prendre « *toute mesure qu'il croira utile* » prévue par cette loi, et l'autorisation de la loi du 24 décembre 1916 de couvrir les crédits ouverts par Bons du Trésor, émissions de rente, « *ou tout autre moyen* ».

Ce que voulait rappeler le gouvernement c'était probablement son intention ferme de violer aussi la Constitution et d'empiéter de la façon la plus absolue sur les pouvoirs du Parlement.

(1) En avril 1918 eut lieu la dissolution du Parlement.

(2) Voir TRANCOU-JASSY. Question économiques et financières, p. 28.

(3) Loi du 18 août 1918. *Journal Officiel* n° 118, du 18 août 1918.

CHAPITRE IV

Les emprunts de la Roumanie pendant la guerre

Emprunts à l'étranger. — Emprunts à la Banque Nationale de Roumanie. — Conditions de ces emprunts. — Les Bons du Trésor de la Défense Nationale. — Caractères généraux des emprunts. — Dette publique de la Roumanie à la fin de 1918.

La Roumanie couvrit ses dépenses pendant la guerre presque exclusivement par des emprunts. Les recettes perçues par l'Etat dans les budgets 1916-17-18 s'élevant à peine à 570 millions de lei alors que les dépenses atteignent 1.750 millions de lei. Le déficit se chiffre donc par 1.180 millions de lei. Mais le *déficit réel* est encore plus grand, car, dans les chiffres qui précèdent, il n'est pas tenu compte des achats de l'Etat à l'étranger. Ces achats furent payés par des emprunts dans les pays alliés.

La somme totale empruntée pendant la guerre s'élève à 1.602.200.000 de lei (1). Sur cette somme, 252.200.000 lei (soit 15,74 %) représentent les emprunts à l'étranger, et

(1) Voir : DOBROVICI. La dette publique et les charges futures, dans « Cronica Financiara. Mai-juin 1921, p. 49.

TITULESCO. Projet du budget 1921-1922.

Cronica Financiara. La situation financière de l'Etat avant et après la guerre. Janvier-février 1922, p. 315.

1.350 millions de lei (soit 84,26 %), les emprunts à l'intérieur. Analysons ces deux catégories d'emprunts.

Les emprunts à l'étranger :

Le 1/14 octobre 1916, l'Angleterre accorda au gouvernement roumain un crédit de 40 millions de livres sterling, crédit sur lequel furent seulement prélevés 10 millions de livr. st. sur Bons du Trésor, soit 252.200.000 lei à la parité du change. L'échéance était fixée au 18/31 mars 1919.

Les emprunts à l'intérieur.

Tous les emprunts de l'intérieur furent contractés en Bons du Trésor. Sur 1.350 millions de lei que représentent les emprunts à l'intérieur, 1.200 millions de lei sont des emprunts faits à la Banque d'émission et 150 millions de lei, des emprunts en Bons du Trésor souscrits par le public et nommés « Bons du Trésor de la Défense Nationale ».

Les 1.200 millions de lei furent accordés par la Banque Nationale en 4 emprunts.

1° Le premier emprunt en compte courant de 300 millions de lei sur Bons du Trésor, fut accordé le 21/3 octobre 1916 (1). Le taux de l'intérêt fut fixé à 2 1/2 % (2) et l'échéance au 20/2 décembre 1917.

Comme garantie de cet emprunt, le gouvernement devait verser à Londres la couverture métallique de 100 millions de lei en livres sterling, au cours de 25,22 lei

(1) Convention N° 49.701 du 21 octobre 1916. Voir le rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 19 février 1917, p. 43.

(2) Le même taux que pour les emprunts contractés pendant la neutralité. Voir *supra*, p. 146.

par livr. sterl. (art. 3); la Banque inscrivait cette somme au crédit du Ministère des finances, au fur et à mesure des versements.

Pour l'or effectif que le gouvernement devait verser comme couverture métallique, l'Etat recevait une prime de 2 1/2 % (1). La Banque pouvait aussi se procurer directement de l'or; c'était alors le gouvernement qui payait à la Banque cette prime.

La même convention prévoyait aussi que tous les emprunts antérieurs ayant des échéances diverses (2), seraient prolongés jusqu'au 20 décembre 1917. De cette façon, on avait condensé toutes les avances de la Banque Nationale dans un emprunt de 700 millions à 2 1/2 % et à l'échéance du 20 décembre 1917.

2° Le 12/25 avril 1917 fut conclue la deuxième convention avec la Banque Nationale (3). C'était la plus importante des conventions conclues pendant la guerre, car elle changeait les conditions des emprunts antérieurs quant à l'obligation du gouvernement d'assurer la *couverture métallique*. En effet dans les 4 premiers articles, on fixait les conditions devant régir les obligations de l'Etat à ce sujet.

L'article 1^{er} rappelle que le gouvernement est obligé de faire le versement à Londres, conformément à la convention précédente du 21/3 octobre 1916. Mais, temporairement, et au plus tard 10 mois après la conclusion de la

(1) La même prime que pour les emprunts contractés pendant la neutralité.

(2) 1^{er} emprunt de 200 millions à l'échéance du 20 déc. 1917.

2^e " 100 " " 15 juin 1917.

3^e " 100 " " 19 déc. 1917.

(3) Convention N° 4693 du 12 avril 1917. Voici le Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 18 février 1918, p. 3.

paix, le gouvernement, au lieu de verser les 100 millions de lei en livres sterling, est autorisé à déposer à la Banque d'Angleterre et pour le compte de la Banque Nationale de Roumanie, 4 millions de livres sterling en *obligations de l'Etat anglais* ne produisant pas d'intérêt.

Ces obligations deviennent la propriété de la Banque Nationale. Enfin, l'article ajoute qu'au cours de 25,22 lei par livre sterling, on créditera le compte du Ministère des finances pour les obligations déposées.

Le gouvernement, par l'art. 2, prend l'obligation de remplacer au plus tard 10 mois après la conclusion de la paix toutes les obligations anglaises par des versements en livres sterling qui deviendront aussi la propriété exclusive de la Banque Nationale de Roumanie.

Enfin, par l'article 3, la Banque Nationale est autorisée, en cas de non remplacement des *obligations d'Etat* par des *versements en livres sterling*, à se procurer elle-même ces versements aux frais du Ministère des finances (1).

Ce changement des conditions des emprunts s'explique par la proposition du gouvernement anglais, qui offrait à la Roumanie, pour la couverture de ses émissions, des Bons du Trésor de l'Etat anglais, payables en or dans l'intervalle d'une année après la conclusion de la paix (2). Le gouvernement anglais n'exigeait aucun intérêt pour ces Bons du Trésor; en échange il ne produisait

(1) Si le cours de ce versement devenait inférieur à 25,22 la différence de cours passait au crédit du Ministère des finances; si le cours était plus élevé que 25,22, la différence était supportée par le gouvernement.

(2) Voir le discours de M. Antonesco, Ministre des finances (29 mai 1917). Déb. Parl. 1916-1917, p. 320 et suiv.

aucun intérêt à la Banque Nationale. Cette opération constituait, en conséquence, une perte pour la Banque, et un gain pour l'Etat roumain. En effet, pour assurer la couverture de l'emprunt consenti par la Banque Nationale, l'Etat roumain aurait dû emprunter à Londres les sommes nécessaires à cette couverture, au taux de 5 %. En même temps, comme la Banque laissait cette « couverture » fructifier à Londres, elle devait toucher 5 % d'intérêt. Sur ces 100 millions, ce taux correspond à 5 millions de bénéfice. Donc, par le fait que la Banque acceptait ces Bons du Trésor anglais comme couverture, elle renonçait à un bénéfice de 5 millions. De plus, l'Etat gagnait 5 millions qu'il aurait dû payer s'il avait emprunté des livres sterling pour assurer la couverture. Le but des 4 articles de la Convention était donc d'assurer, avec toutes les formes légales, le renoncement au bénéfice de 5 millions que lui assurait la convention du 21/3 octobre 1916.

En dehors de ces dispositions, la Banque Nationale accordait au gouvernement roumain un nouvel emprunt en compte courant sur Bons du Trésor (pour 300 millions de lei). Le taux de l'intérêt était encore fixé à 2 1/2 % et l'échéance au 20 décembre 1917 (1). Pour la couverture métallique de cet emprunt, le gouvernement s'engageait à déposer des obligations d'Etat (pour 4 millions livres sterling, dans les conditions énumérées plus haut). L'article 8 rappelait aussi que, pour l'or effectif que verserait le gouvernement, la Banque lui accorde-

(1) Le total des emprunts s'élevait donc à 1 milliard au taux de 2 1/2 % et à l'échéance du 20/2 décembre 1917.

rait une prime de 2 1/2 % ; cette prime serait payée par l'Etat à la Banque, au cas où cette dernière trouverait directement de l'or.

Rappelons enfin, que l'article 11 de la Convention déclarait officiellement le cours forcé (1).

3° Le 19/1 décembre 1917 (un jour avant l'échéance des emprunts), 300 millions de lei furent empruntés en compte courant sur Bons du Trésor à 2 1/3 %. (2). L'échéance de cet emprunt, ainsi que celle d'autre emprunts déjà accordés, fut fixée au 31 décembre 1918. Le gouvernement s'engageait à déposer encore 4 millions de livres sterling en obligations de l'Etat anglais, dans les mêmes conditions, et avec les mêmes obligations que pour les emprunts précédents.

4° Enfin, un quatrième emprunt fut accordé par la Convention du 16/29 mai 1918 (3). Le montant de cet emprunt, en compte courant, fut de 300 millions de lei au taux de 1 1/2 % (4) à échéance du 31 décembre 1918.

Pour la couverture métallique de ce dernier emprunt, le gouvernement devait céder à la Banque 100 millions de lei en traites sur l'étranger (5). Ces traites pouvaient être considérées comme traites-or ; leur montant devait

(1) Voir *supra*, p. 189.

(2) Convention N° 18.478 du 19 décembre 1917. Voir le Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 18 février 1918, p. 15.

(3) Convention N° 4688bis du 16 mai 1918. Voir le Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 17 février 1919, p. 14.

(4) Le taux de l'intérêt pour les emprunts antérieurs était de 2 1/2 %.

(5) Le gouvernement a cédé pour 46 millions de traites lors de la signature de l'emprunt ; mais il n'a pu se procurer le reste (54 millions). Par la Convention N° 13.277 du 27/10 septembre 1918, la Banque Nationale s'engageait alors à verser elle-même le reliquat. En même temps, le gouvernement s'obligeait à rembourser la Banque dès qu'il aurait des traites sur l'étranger, ou de l'or. Le Gouvernement prenait aussi l'engagement de verser à la Banque,

servir à créditer le compte du Ministère des finances au fur et à mesure des versements.

Enfin, l'article 4 de cette convention autorisait la Banque à pouvoir compter dans son encaisse or, jusqu'à 200 millions de traites sur l'étranger, en dehors de la proportion prévue par l'article 12 de sa loi constitutive (1).

Tous les emprunts contractés à la Banque d'émission furent convertis en un seul emprunt de 1.600 millions de lei à l'échéance du 31 décembre 1919; l'intérêt de ces emprunts fut réduit à 1 % par an (2).

En dehors des larges appels que le gouvernement fit à la Banque Nationale, en 1917, il s'adressa ausso au public par une émission de « Bons du Trésor de la Défense Nationale ».

L'émission était illimitée et la souscription commençait à partir de 100 lei. Les Bons étaient répartis en coupures de 100, 500, 1.000, 5.000, 10.000, 100.000 et 500.000 lei, et à l'échéance de 3,6 et 12 mois. Ils comprenaient à la fois le capital et l'intérêt, la valeur nominale étant calculée, déduction faite de ce dernier. L'intérêt était de 4 % pour 3 mois et de 5 % pour 6 et 12 mois; les versements à faire par 100 lei se répartissaient ainsi :

au compte courant du Ministère des finances, le produit de tout emprunt.
(Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 17 février 1919, p. 14.)

(1) L'art. 12, dans son dernier alinéa, prévoyait que 30 % de l'encaisse-or pouvait être composé de traites sur l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique et la France.

Par la Convention du 12 septembre 1914 la Banque Nationale s'était, en dehors de l'art. 12, déjà assuré le droit de compter dans son encaisse métallique des traites pour une valeur de 34,8 millions. Par cette convention, la Banque était donc autorisée à compter encore 155,2 millions en dehors de l'art. 12.

(2) Convention N° 206.621 du 6 février 1919. Voir le Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 17 février 1919, p. 15.

- 99 lei pour 3 mois;
- 97,50 lei pour 6 mois;
- 95 lei pour 12 mois.

Les principaux avantages attachés à ces Bons du Trésor de la Défense Nationale peuvent se résumer de la façon suivante :

- a) Un taux d'intérêt élevé;
- b) Admissions aux bénéfices des emprunts futurs ;
- c) Possibilité de les mettre en gage à la Banque Nationale de Roumanie.

En effet, les taux réels dont bénéficiaient ces Bons étaient de 4,04 %, 5,01 % et 5,26 % pour les Bons à 3, 6 et 12 mois. La fixation de ce taux fut très légitime. Il eût été décevant, en effet, de compter sur les sentiments patriotiques des capitalistes ou des souscripteurs. Même dans les situations les plus critiques on sait que dans tous les pays, seul l'intérêt incite les capitalistes à souscrire. Le taux choisi par le gouvernement était d'autant plus légitime qu'il est toujours préférables de fixer le plus tôt possible un taux assez élevé, afin de n'être pas obligé plus tard de l'augmenter pour attirer les souscripteurs. De plus, l'exemple de la France (cas des Bons de la Défense Nationale) encourageait aussi à préférer ce taux (1).

Ces Bons étaient admis au bénéfice des emprunts futurs, de sorte qu'ils donnaient à l'Etat la possibilité de consolider sa dette, et, de plus procuraient aux souscripteurs, les avantages des emprunts ultérieurs.

(1) En France on trouve le même taux. En Angleterre, par contre, les Exchequers bills étaient placés à 3 1/2 %.

Enfin, les Bons de la Défense Nationale pouvaient être mis en gage à la Banque Nationale de Roumanie au taux de 70 %.

Comme en France, ces Bons, n'étaient pas nominatifs, afin de n'entraver d'aucune manière les formalités du renouvellement ou de remboursement.

Pour ce qui est de la souscription par coupures et par souscripteurs, nous ne possédons aucune statistique, de sorte que nous ignorons la manière dont furent répartis ces Bons dans le public.

Le montant de l'émission de ces Bons de la Défense Nationale s'éleva, jusqu'au 1^{er} décembre 1918, à 150 millions (1).

*
* *

D'après cet exposé, on remarque que tous les emprunts de la Roumanie pendant la guerre furent contractés au moyen de Bons du Trésor.

Pendant toute la durée des hostilités, on ne trouve aucun emprunt à long terme car la situation générale économique et politique du pays n'auraient jamais permis un tel emprunt. Or, l'insuccès d'un emprunt pendant la guerre est de nature à influencer gravement le crédit de l'Etat. D'où la nécessité pour le gouvernement de recourir aux seuls emprunts à court terme.

Remarquons, de plus, que 89 % des emprunts à l'in-

(1) Sur ces 150 millions, 65 seulement se trouvaient en circulation à la date du 1^{er} mars 1922. Le reste (85 millions) avait été payé soit en numéraire soit en autres titres.

térieur (1) représentent des emprunts à la Banque d'émission, c'est-à-dire des appels à la planche aux billets.

La souscription publique, les appels au sentiment patriotique, apportèrent à peine 150 millions de lei. Le gouvernement fut donc presque forcé de s'adresser à la Banque d'émission. D'ailleurs, il faut reconnaître que l'exiguïté du marché roumain pendant l'année 1917-18 gênait considérablement la fourniture des sommes nécessaires à la conduite de la guerre.

Le gouvernement combla alors son déficit budgétaire de 1.182 millions de lei presque exclusivement par des émissions de billets de la Banque Nationale (1.200 millions).

*
* *

Quelle était la situation de la dette publique roumaine à la fin de 1918 ?

Le 1^{er} avril 1916 cette dette s'élevait à 2.843.600.839 lei. Elle augmenta de 1.600.200.000 lei pendant les hostilités, et atteignit 4.445.860.839 lei, à la fin de 1918, soit 4,5 milliards en chiffres ronds.

Cette dette se décomposait ainsi :

533.862.452 lei	dette intérieure consolidée ;
1.495.000.000 lei	dette intérieure flottante ;
1.552.145.887 lei	dette extérieure consolidée ;
1.495.000.000 lei	dette intérieure flottante ;

Total 4.445.860.839 lei.

(1) Exactement : 88,88 % des emprunts à l'intérieur, et 74,90 % du *total des emprunts* contractés pendant la guerre.

La répartition de la dette était donc de (1) : 12 % dette intérieure consolidée; 41 %, dette intérieure flottante; 35 %, dette extérieure consolidée, et 12 %, dette extérieure flottante (2).

(1) Les calculs sont établis en chiffres ronds.

(2) La proportion, au début de la guerre roumaine (avril 1916), était respectivement de 19 %, 15 %, 55 % et 11 %. Voir *supra*, p. 157.

CHAPITRE V

La Banque Nationale de Roumanie pendant la guerre

La Banque Nationale, pivot de l'action financière du gouvernement. — Analyse des bilans de la Banque Nationale. — L'encaisse. — L'or. — Le portefeuille. — Les avances sur effets publics. — La circulation. — La couverture métallique. — La couverture bancaire.

La Banque Nationale de Roumanie a été pendant la guerre le pivot central de l'action financière du pays ; c'est par elle qu'il fut possible au gouvernement de subvenir à toutes les dépenses de la guerre.

Pendant la *période de neutralité*, la Banque Nationale devait faire face aux besoins du commerce et à ceux de l'Etat (1).

Pendant *la guerre*, les besoins du commerce furent, par la force des événements, très réduits ; par contre, les besoins de l'Etat grandirent dans une proportion considérable. Pour satisfaire, la Banque dut procéder à des émissions de billets.

Comme modification de la loi constitutive de la Banque pendant la guerre, nous devons signaler l'autorisation qui lui fut accordée (Convention d'emprunt du 16/29 mai 1918) (2) de pouvoir considérer dans son stock mé-

(1) Voir *supra*, p. 159.

(2.) Article 4 de la Convention. Voir *supra*, p. 234.

talique jusqu'à 200 millions de traites sur l'étranger en dehors de la quantité prévue par sa loi constitutive.

Notons aussi que par la loi du 19 décembre 1916 (1), la Banque fut autorisée à augmenter ses émissions de petites coupures jusqu'à 100 millions de lei pour les billets de 5 lei et jusqu'à 50 millions pour les billets de 1 et de 2 lei. Ces émissions jouissaient de la même couverture métallique que les autres billets de la Banque Nationale.

Rappelons, enfin, que le Trésor de la Banque avait été évacué à Jassy et, finalement, à Moscou.

* * *

Analysons rapidement les principaux postes des bilans que la Banque publia d'ailleurs très régulièrement.

1° *Le métal or* présenta, au début, des augmentations de minimes importance, puis se stabilisa à 493,7 millions. Cette situation s'explique par le fait que la Roumanie n'étant pas un pays à grande circulation d'or, n'aurait pu en trouver par des appels au public ; de plus, les taxes d'exportation payables en or qui avaient produit une importante réserve de métal jaune pendant la neutralité, devenaient improductives depuis la cessation des exportations.

Sur cette réserve d'or, 315 millions furent évacués à Moscou ; le reste se trouvait en dépôt à Londres, à la Bank of England, et à Berlin, à la Reichsbank (2).

(1) Voir *supra*, p. 201.

(2) Cet or résultait des opérations sur les céréales pendant la neutralité.

La répartition de ces réserves était la suivante (1) :

315.154.980 lei à Moscou;
 98.105.800 lei à Londres (Bank of England);
 80.469.650 lei à Berlin (Reichsbank) (2) ;
 6.450 lei à Jassy (Banque Nationale).

Total 493.736.880 lei.

En dehors du métal or, la Banque considérait comme encaisse or, des *traites or* jusqu'à concurrence de 30 % de cette encaisse. La convention du 10/29 mai 1918 lui permettait d'excéder de 200 millions cette proportion.

C'est par ces traites-or qu'il fut possible à la Banque de couvrir ses émissions

En chiffres, la situation du *métal-or*, *traites-or* et *encaisse-or* se présente ainsi :

	Métal-or <i>Lei</i>	Traites-or <i>Lei</i>	Encaisse-or <i>Lei</i>
20 août 1916 ...	487.031.307	80.980.160	568.011.467
31 décembre 1916	493.268.172	80.980.160	574.248.332
30 juin 1917 ..	493.731.940	176.257.780	669.990.384
31 décembre 1917	493.732.744	196.257.780	689.990.524
30 juin 1918 ..	493.736.810	291.796.280	785.533.090
31 décembre 1918	493.736.880	348.796.280	842.533.160

On remarque, dans ce tableau, que la nature du stock métallique fut bien changée pendant la guerre.

(1) Fin de l'année 1918.

(2) Ce dépôt produisait un intérêt de 5 %, intérêt qui pouvait être payé en billets de la Banque Nationale, d'après les cours fixés par les contrats de vente de céréales.

Ainsi, au début des hostilités (20 août 1916), les traites or représentaient 14 % de l'encaisse or, et ont conservé cette proportion jusqu'à la fin de 1916, pour atteindre, le 30 juin 1917, 26 % et le 31 décembre 1917, 29 %. Enfin, en 1918, la Banque fit usage de l'autorisation de dépassée la proportion de 30 % des traites or. Le 30 juin 1918, les traites or représentaient alors 37 % de l'encaisse or. Enfin, le 31 décembre 1918, la Banque utilisa pour 94.089.262 lei ; les traites or correspondaient alors à 42 % de l'encaisse.

* * *

2. *Le portefeuille* présente une légère augmentation jusqu'à la fin de 1916 pour diminuer lentement jusqu'au mois de juin 1918. Dans le second semestre de l'année 1918, il diminue de 47 millions, soit de 38 % par rapport au 30 juin 1918. Cette diminution provient du fait que la Banque toucha pendant les derniers mois de 1918 une grande partie de ses créances.

La situation exacte du portefeuille jusqu'au 31 décembre 1918 est la suivante :

20 août 1916	116.431.819 lei
31 décembre 1916	127.650.503 lei
30 juin 1917	120.321.667 lei
31 décembre 1917	117.993.618 lei
30 juin 1918	115.719.764 lei
31 décembre 1918	70.524.090 lei

* * *

3. — *Les avances sur emets publics* présentent des accroissements plus sensibles au début de la guerre, car jusqu'au 31 décembre 1916, elles augmentent de 23 millions, c'est-à-dire de 71 % par rapport aux avances consenties le 20 août 1916. En 1917, ces avances diminuèrent légèrement pour décroître plus rapidement pendant les derniers mois de 1918.

La situation des avances sur effets publics pendant la guerre fut la suivante :

20 août 1916	33.241.551 lei
31 décembre 1916.. .. .	56.973.973 lei
30 juin 1917	48.466.026 lei
31 décembre 1917	46.418.787 lei
30 juin 1918	41.871.069 lei
31 décembre 1918	36.292.529 lei

* * *

4. — *La circulation* augmente sans cesse, plus rapidement au début (jusqu'à 100 millions par mois), plus lentement ensuite, et de façon presque régulière.

La circulation passe de 1.121 millions (20 août 1916) à 2.489 millions; les billets de la Banque Nationale en circulation, ont donc plus que doublés pendant la guerre.

La circulation se présente de la façon suivante :

20 août 1916	1.121.579.261 lei
31 décembre 1916	1.451.712.438 lei
30 juin 1917	1.684.486.153 lei

31 décembre 1917	1.961.322.376 lei
30 juin 1918	2.246.920.417 lei
31 décembre 1918	2.489.145.311 lei

*
* *

En ce qui concerne la *couverture métallique* des émissions on voit quels furent les efforts de la Banque Nationale pour maintenir, non amputée, « la règle du tiers ». Pour ne rien changer à cette règle, la Banque fut obligée de considérer comme appartenant à son encaisse or, des traites-or d'une valeur de plus en plus importante, et en 1918, elle dépassa, avec l'autorisation du gouvernement, les limites de sa loi constitutive. Ces mesures tendaient à maintenir non ébranlée la règle du tiers. Mais si l'on considère la nature de l'*encaisse or*, on voit combien ladite règle fut faussée.

La couverture métallique pendant la guerre se résume ainsi (1) :

20 août 1916	50 %
31 décembre 1916	39 %
30 juin 1917	39 %
31 décembre 1917	35 %
30 juin 1918	35 %
31 décembre 1918	34 %

Pendant l'année 1917, le rapport entre le stock métallique et la circulation varie entre 40,31 % (le 3 juin) et

(1) Calculée par nous.

34,62 % (16 décembre); en 1918, ce rapport oscille entre 35,72 % et 33,36 %.

En raison des nombreux emprunts accordés à l'Etat, la Banque changea la nature de la couverture bancaire de ses billets. En effet, d'après la loi constitutive de la Banque, toute émission devait avoir un minimum de 33 % or et le reste devait être couvert par des traites commerciales à 3 signatures, à échéance de 100 jours. Or, en dehors du changement subi par son encaisse-or la proportion de 66 % traites commerciales furent inévitablement remplacées par des Bons du Trésor. Au crédit commercial se substituait donc le crédit de l'Etat. Dès lors, le crédit des billets fut lié au crédit de l'Etat, car le cours forcé des billets avait supprimé le remboursement en or. Or, le crédit de l'Etat, sujet à beaucoup de fluctuations et à de nombreuses influences, imprima ses oscillations au cours même des billets.

Ajoutons que pendant toute la période de guerre, la Banque Nationale maintint son escompte à 5 %.

Signalons enfin, en ce qui concerne les bénéfices touchés par l'Etat, qu'ils représentaient 2.267.151 lei en 1916, 2.268.509 en 1917, et 2.327.253 en 1918. Les dividendes des actionnaires furent de 225 lei en 1916 et 1917, et de 230 lei en 1918, par action.

* * *

De ce court exposé on peut conclure que la Banque Nationale fut le pivot financier de la Roumanie pendant la guerre. Les 1.367 millions correspondant l'augmentation de sa circulation pendant la guerre, sont dus presque entièrement aux emprunts que la Banque accorda au

gouvernement. Devant les nombreux appels de celui-ci, la Banque Nationale dut suivre une politique d'inflation en dépassant, les besoins réels du commerce et de la circulation. Les conséquences de cette politique apparaîtront plus nettement après la guerre.

CHAPITRE VI

Considérations critiques sur la politique financière de la Roumanie pendant la guerre

Comment un Etat peut financer la guerre. — Recours à l'émission de papier monnaie. — L'impôt. — L'emprunt. — Conséquences économiques, politiques et sociales de leur emploi. — Proportion de l'impôt et de l'emprunt dans les charges d'une guerre.

*Politique financière de la Roumanie pendant la guerre.
Conséquences.*

Pour subvenir aux énormes dépenses de la guerre, un Etat peut employer trois moyens :

- I. L'émission de papier monnaie.
- II. L'impôt.
- III. L'emprunt.

Etudions rapidement les répercussions de l'emploi de ces moyens sur la vie économique et financière d'un pays et analysons les proportions dans lesquelles ces 3 moyens interviennent dans la conduite financière de la guerre.

I. *L'émission de papier monnaie*, c'est-à-dire l'émission de billets à cours forcé, non remboursables en espèces, est un moyen *particulier*, qui tient en même temps de l'impôt et de l'emprunt.

En effet, si l'émission de papier monnaie n'a pas pour équivalent l'augmentation des choses ou des services pouvant être acquis, elle donne naissance à une diminution du pouvoir d'acquisition de l'instrument monétaire. Or, pendant la guerre, les émissions de papier monnaie faites pour aider l'Etat à financer la guerre n'ayant pas cet équivalent, le pouvoir de la monnaie se trouve amoindri ; ce qui se traduit, pour l'individu, par une *diminution* de sa capacité d'acquérir. L'émission du papier monnaie a donc, pour l'individu, la même conséquence que l'impôt : réduire sa capacité d'achat. Et, chose curieuse, la réduction de sa capacité d'achat ne se fait pas par la réduction de son avoir, mais au contraire, par l'augmentation des signes monétaires. Remarquons tout de suite que la charge de cet impôt est proportionnelle à la dépense de l'individu ; plus il dépense, plus est grande la perte subie par la diminution de la valeur d'acquisition de la monnaie. « C'est donc, en définitive, comme si l'Etat établissait un impôt sur les dépenses en général, ce qui est la forme d'imposition la plus antidémocratique qui soit et la plus injuste ; celle qu'un gouvernement moderne n'oserait pas établir ouvertement » (1).

Mais, en dehors de cette forme *d'impôt occulte frappant la dépense*, l'émission du papier monnaie peut revêtir la forme d'*emprunt forcé* au moyen de billets de banque à cours forcé, non remboursables en espèces. En effet, dans le cas où cette diminution automatique du

(1) JÈZE, Finances de guerre de la France, T. II, p. 115.

pouvoir d'achat de la monnaie (1) sera suivie par un accroissement de sa valeur d'acquisition — accroissement effectué par la réduction du papier monnaie — l'*impôt occulte* se transformera en emprunt forcé (2).

Donc, la valeur qu'on a prélevée au moment de l'émission du papier monnaie sera remboursée au moment de la réduction de ce papier monnaie. De plus, remarquons qu'au moment où l'Etat effectue l'*emprunt forcé* par l'émission de papier monnaie, il s'adresse à des *prêteurs indéterminés* ; aussi, lorsque le papier retrouve son ancienne valeur, l'Etat rembourse les *possesseurs actuels indéterminés* qui ne sont pas, en réalité, les *prêteurs indéterminés anciens*, c'est-à-dire les prêteurs réels. Les intérêts de cet emprunt forcé ne sont donc pas profitables aux prêteurs réels. L'Etat emprunte donc à certaines personnes pour, le plus souvent, en rembourser d'autres. Il s'agit en somme d'un emprunt forcé d'une forme très particulière. La dénomination d'*emprunt forcé* est d'ailleurs défectueuse, car l'emprunt n'est régi par aucune condition. (Nous ne parlons pas du contrat résultant d'un libre accord de volontés, puisque l'emprunt est forcé, mais des conditions mêmes de l'emprunt).

L'émission de papier monnaie serait plutôt une réquisition d'argent faite à des personnes indéterminées, et remboursée à d'autres personnes indéterminées, sans

(1) Il faut prendre ici le mot dans son sens le plus large ; il exprime alors un moyen quelconque de paiement.

(2) L'accroissement du pouvoir d'acquisition peut être dû encore à l'augmentation des choses et des services pouvant être acquis (la quantité de papier-monnaie restant stationnaire). Mais ce cas sort du cadre de notre question, car le remboursement n'est pas dû à une action de l'Etat. Pour l'Etat, l'émission du papier-monnaie reste un *impôt occulte* bien que la monnaie ait retrouvé par exemple son ancienne valeur.

que les personnes ayant subi la réquisition et le remboursement soient les mêmes.

C'est à cause de ces caractères particuliers que nous n'avons pas rangé l'émission de papier monnaie dans la catégorie de l'emprunt ou de l'impôt, et c'est la raison pour laquelle nous l'avons considérée comme un troisième moyen de financer la guerre en dehors des procédés classiques que nous avons signalé.

Remarquons que l'émission de papier monnaie est un des moyens les plus commodes pour se procurer des ressources pendant la guerre, mais il comporte d'assez dangereuses conséquences.

Il est facile, en effet, car c'est un emprunt sans intérêts ne dépendant que des machines à imprimer. Il est dangereux justement à cause de cette facilité, à cause de l'avilissement fatal qu'il entraîne pour la valeur du papier-monnaie, à cause, enfin, de la crise de confiance que, tôt ou tard, il provoque dans le public.

La conséquence immédiate de ces influences — il en est d'autres (1) — est la *hausse des prix*.

En effet, par l'émission du papier-monnaie, la *capacité de dépenser* du public est accrue *pour un moment*. Comme les choses et les services pouvant être acquis n'ont pas augmenté, l'offre et la demande est déplacée : la demande, par le fait de l'émission de papier-monnaie agrandit ; une hausse des prix et une dépréciation de la monnaie suivent ; *c'est le second moment* de l'émission de papier-monnaie que nous avons regardé quand nous avons comparé l'émission de papier à l'impôt. La

(1) Il faut ajouter : la concurrence entre l'Etat et les individus, la diminution de l'offre et de la production, la spéculation...

hausse des prix est donc la conséquence de l'émission de papier-monnaie qui succède à l'augmentation de la capacité de dépenser.

Mais, en dehors de la hausse des prix, l'émission de papier-monnaie produit un déséquilibre dans la balance des comptes, déséquilibre qui entraîne la *dépréciation du change*.

En effet, une nouvelle émission de papier-monnaie a pour conséquence immédiate une hausse des prix, hausse qui détermine *momentanément* un écart entre les prix de l'intérieur et ceux de l'extérieur.

Cet écart stimule les importations, chacun préférant aux marchandises nationales les marchandises étrangères dont les prix sont moins élevés. Par suite, une première conséquence de la hausse des prix est le développement des importations.

Mais, observons tout de suite que cette hausse diminue les exportations, car les importateurs étrangers ne peuvent plus acheter en raison des prix élevés. Une seconde conséquence de la hausse sera donc le resserrement des exportations.

Cette intensification des importations, et cette restriction des exportations se traduisent par un déséquilibre dans la balance des comptes.

L'offre et la demande des devises sur l'étranger est, par suite, déplacée. L'augmentation des importations exigeant une augmentation des devises, le cours du change dans le pays considéré baisse, les exportations n'offrant pas de devises suffisantes à l'importation.

L'équilibre de l'offre et de la demande ne se rétablira que par la dépréciation du change, dépréciation qui de-

vra traduire par la dénivellation des prix, le pouvoir d'achat de la monnaie nationale par rapport à la monnaie étrangère (1).

D'autre part, l'émission de papier-monnaie n'est pas sans influence sur la vie politique et sociale du pays. En effet, par la hausse des prix, et par la dépréciation de la valeur de la monnaie, les individus ayant des revenus fixes, voient leurs capacités d'achat très réduites. Cette injustice est d'autant plus accusée pour les salariés, que la hausse des salaires ne suit pas exactement la hausse des prix ; de sorte que les gens peu fortunés du fait de l'émission de papier-monnaie, sont plus lourdement frappés par celle-ci qu'ils ne pourraient l'être par l'impôt. Par contre, la guerre permet presque toujours aux commerçants et aux industriels l'édification de promptes fortunes. La différence des situations entre des gens peu fortunés et ceux appartenant au monde industriel ou commercial est ainsi accusée par le même facteur : « *la guerre* ». Cette situation peut entraîner des troubles sociaux.

Par cette analyse rapide des effets de l'émission de papier-monnaie, on voit que ce moyen doit être écarté de toute bonne politique financière. Mais l'état de guerre peut, en certaines circonstances particulièrement graves, obliger l'État à recourir à des mesures extrêmes. Tel est le cas pour l'émission de papier-monnaie.

* * *

II. Le second moyen de couvrir les dépenses de guerre c'est l'impôt. C'est le procédé le plus efficace et le plus

(1) RIST, Cours de doctorat, 1919-1920.

sain. On peut le conseiller, pour des raisons à la fois psychologiques, politiques, financières et économiques (1).

a) Au point de vue psychologique, il est à remarquer que la guerre « fait fondre certains égoïsmes » (2) et à ce moment l'acceptation de l'impôt par tous les citoyens semble plus propice qu'en toute autre circonstance.

b) Au point de vue politique « l'impôt atteste, — dit M. Truchy — l'énergie de la nation et sa volonté de conduire la guerre à une solution satisfaisante ». De plus, l'impôt procure à l'Etat des moyens continus de poursuivre la guerre jusqu'au succès final, ce qu'il importe avant tout, car « il ne faut pas que la disette financière puisse affaiblir, si peu que ce soit, l'énergie de l'action militaire ».

c) Au point de vue financier, le recours à l'impôt, est essentiel pour couvrir les pertes du sous-rendement de quelques impôts dont la production a faibli pendant la guerre, ainsi que pour payer les intérêts des emprunts de guerre. Ce sous-rendement et l'intérêt de la dette publique, sont des dépenses ordinaires, normales, et le recouvrement par tout autre moyen que l'impôt serait une grave erreur. M. Lloyd George la relève dans un de ses discours comme « la pire des lâchetés » (3).

Signalons aussi que le recours à l'impôt pendant la guerre fortifie le crédit de l'Etat.

(1) JÈZE, Le plan financier de l'Angleterre, p. 23.

(2) TRUCHY, La politique financière de l'Angleterre depuis la guerre. *Journal des Economistes*, 1915, novembre, p. 313.

(3) Discours du 17 novembre 1914. Chambre des Communes. « That would be profligate finance. It would be cowardly finance in the extreme ». (Cité par JÈZE, Finances de guerre de la France, T. II, p. 148).

d) Au point de vue économique, il vaut mieux recourir immédiatement à l'impôt, de façon à alléger la situation du pays au lendemain de la guerre, car alors une crise économique est très probable. Il semble plus raisonnable d'instituer et d'élever le taux des impôts pendant la guerre, de manière à pouvoir le réduire après la guerre, et favoriser le retour à la *vie normale*.

D'autre part, l'impôt a une influence heureuse sur la hausse des prix (1). En effet, pendant la guerre, les consommations de l'Etat viennent concurrencer les consommations des individus. Or, les besoins de l'Etat pendant la guerre augmentent sans cesse et présentent, de plus, un caractère d'urgence qui exige qu'ils soient satisfaits à tout prix. Sur la *masse limitée* des richesses disponibles du temps de guerre, viennent donc se greffer les pressants besoins du gouvernement. Une hausse des prix, naturellement, en résulte. Pour y remédier, il faudrait réduire les consommations des individus. Or, l'impôt, en prélevant sur les disponibilités des individus, diminue leur pouvoir d'achat et réduit, par suite, leur capacité en tant que consommateurs. La masse de leurs achats futurs se restreint et il en résulte une diminution automatique de « *la demande* ». C'est par cette diminution du pouvoir d'achat des contribuables, que l'impôt présente un important correctif de la hausse des prix et permet ainsi de l'atténuer.

Par cette diminution du pouvoir d'achat des consommations individuelles, l'impôt revêt encore un caractère moralisateur. En effet, comme le remarque M. Truchy pour l'Angleterre : « L'impôt semble y avoir été considéré

(1) KHÉRIAN, L'impôt comme facteur de la hausse des prix.

par le gouvernement et par certains publicistes, non seulement comme un moyen pour l'Etat d'avoir des ressources, mais comme un moyen propre à contraindre le public à l'épargne; il faut diminuer les dépenses de l'un, réserver toutes les ressources du pays pour la conduite de la guerre; il y a là une sorte d'application de la théorie de l'impôt moralisateur » (1).

Puisqu'il s'agit du recours aux impôts pendant les hostilités, signalons les qualités essentielles que doit remplir un bon impôt de guerre. Ces qualités peuvent — d'après M. Jèze — être réduites à trois (2) :

- a) L'impôt doit être d'une productivité immédiate;
- b) Il ne doit pas entraver l'industrie nationale;
- c) Il doit être juste.

a) En vue d'une *production immédiate*, remarquons que l'introduction d'impôts compliqués, exigeant une préparation spéciale des agents du fisc, n'est pas recommandable. A ce point de vue, il est préférable de faire appel aux anciens impôts, procédé qui, toutefois, ne doit pas inciter le gouvernement à écarter certains impôts nouveaux, comme celui sur « les bénéfices de guerre », impôt à la fois moral et rémunérateur.

Il semble alors que le relèvement des impôts existants est capable d'assurer une productivité plus immédiate. Là aussi, il faut être très prudent. Signalons, pour le moment, que l'exagération du taux de l'impôt, a des conséquences fâcheuses sur l'économie nationale d'un pays. Rappelons qu'un taux démesuré entraîne l'évasion de la

(1) TRUCHY, *op. cit.*, p. 313.

(2) JÈZE, Le plan financier de l'Angleterre, p. 32.

matière fiscale. Une loi économique enseigne, d'autre part, que si l'on dépasse un certain taux, l'impôt devient improductif. L'élévation des taux se traduit alors par une perte franche pour le fisc.

b) La seconde qualité d'un impôt de guerre, est de *ne pas entraver l'industrie nationale*. C'est une conditions qui doit être observée, d'ailleurs, aussi en temps de paix; mais en période de guerre, c'est-à-dire en période de crise de production, cette condition nous semble capitale.

En effet, au cas où l'aggravation fiscale n'est pas accompagnée d'une augmentation parallèle des disponibilités du public, cette aggravation fiscale reste définitivement à la charge des chefs d'entreprises et fonctionne comme un prélèvement, une diminution de leurs bénéfices nets. La capacité d'achat du public restant la même, il ne peut plus acheter les marchandises à cause de l'élévation des prix; la loi économique de la substitution intervient, et dès lors, les entrepreneurs ne peuvent plus se décharger de l'impôt sur les prix de vente et doivent supporter eux-mêmes les charges de l'impôt. Leurs bénéfices se trouvent ainsi diminués. Une réduction exagérée de ce bénéfice supprime l'aiguillon de l'*intérêt personnel*, et peut produire un profond découragement des entrepreneurs qui recherchent alors d'autres occupations moins lucratives mais comportant moins de risques. La crise de sous-production qui apparaît fatalement pendant la guerre prend alors une intensité nouvelle.

On voit donc que si le recours modéré à l'impôt peut réduire la capacité d'achat et, par conséquent, enrayer

produire la capacité d'achat et, par conséquent, enrayer la hausse des prix, une aggravation fiscale outrée peut, par contre, avoir pour résultat d'augmenter la crise de sous-production.

c) L'impôt, enfin, doit être *juste*. C'est une troisième qualité qu'il ne faut pas négliger dans tout projet fiscal. On peut réaliser des impôts justes en établissant une proportion convenable entre la charge de l'impôt et la capacité du contribuable. Et tout de suite nous évoquons le souvenir *des impôts indirects* et *des impôts de consommation*, qui ne font état ni de la progressivité, ni de la discrimination des revenus, ni de la situation du contribuable. Ils frappent en aveugles, et pèsent dès lors plus lourdement sur les classes peu fortunées. Ils frappent plus fort ceux dont les familles sont plus nombreuses et plus pauvres. On pourrait même dire que les impôts indirects sont des *impôts progressifs à rebours*, des impôts antidémocratiques.

Cependant, la nécessité de se procurer des sommes considérables pour financer la guerre peut astreindre le gouvernement à recourir à l'impôt indirect. De plus, le désir de faire participer aux charges de la guerre les petites bourses peut encourager l'Etat dans le même sens. Observons qu'en ce cas, l'impôt indirect ne doit pas frapper les objets de consommation considérés comme indispensables. « On choisira donc les objets de large consommation — sans cela ils ne seraient pas *productifs* et d'une *productivité immédiate* — tout en se gardant bien de frapper les objets indispensables à l'existence » (1).

(1) JÈZE, *op. cit.*

Il ne faut, d'ailleurs, pas oublier le rôle de l'impôt dans la hausse de prix (1). Là encore il convient de distinguer entre les impôts indirects et les impôts directs. Les contributions indirectes, faisant partie intégrante du prix de vente, leur augmentation aboutit à la hausse des prix, c'est-à-dire à la hausse du coût de la vie. Les impôts directs, par contre, ne semblent pas avoir les mêmes inconvénients. Certains d'entre eux, comme l'impôt sur les successions, qui ne présente aucun phénomène d'incidence, ne retentit d'aucune manière sur la hausse des prix.

En résumé, il convient de faire appel surtout aux impôts directs, et il est indiqué de choisir les impôts permettant la progressivité, la discrimination et la personnalité, ceux qui présentent *le moins possible* les phénomènes de répercussion et d'incidence. « Au premier rang de ces impôts — écrit M. Jèze — figure l'impôt sur le revenu » (2).

*
* *

III. Le troisième moyen de couvrir les dépenses de guerre c'est l'*emprunt*.

Il fut — avons-nous dit — le procédé dont on fit le plus usage pendant toute la période de guerre. Il convient donc d'insister un peu sur les modalités et les répercussions que présente l'emprunt. On peut le concevoir sous diverses formes :

(1) KHÉRIAN, *op. cit.*, p. 89 et suiv.

(2) JÈZE, *Finances de guerre de la France*, T. II, p. 41.

1° Ainsi, au point de vue de la nationalité des souscripteurs, on peut distinguer : a) *les emprunts à l'étranger* et b) *les emprunts à l'intérieur du pays*.

a) Les besoins considérables de la guerre ont monopolisé non seulement la production totale du pays, production diminuée du fait de la guerre, mais ils ont encore exigé de nombreuses importations de l'étranger lesquelles n'étaient plus équilibrées par les exportations. L'échange continu des marchandises avait cessé, et on assistait à un excédent des importations, qui furent payées avec le crédit de l'Etat, c'est-à-dire avec des emprunts consentis par l'étranger. Le but de ces emprunts était de créer des disponibilités à l'étranger, au moyen desquelles on payait les canons, les munitions et le ravitaillement des troupes en campagne. Ces disponibilités ont, d'autre part, favorisé l'amélioration d'un change gravement atteint par la situation débitrice de la balance des comptes.

Ces emprunts à l'étranger furent contractés soit en monnaie nationale du pays prêteur, cas le plus fréquent, soit en monnaie de l'emprunteur. Les conséquences de l'émission des emprunts en monnaie étrangère ne se sont révélés qu'après la guerre, quand le désordre des changes rendit écrasante la charge de ces emprunts. Pour rendre plus claire leur influence et leur rôle, remarquons qu'au moment où un emprunt vient d'être contracté, le pays prêteur se constitue débiteur du montant de l'emprunt. La balance des comptes penche donc du côté du pays emprunteur ; c'est le *premier moment* de la situation créée par l'emprunt. Jusqu'à concurrence de l'emprunt, l'Etat emprunteur peut importer sans danger.

Mais il existe un *second moment*, celui de l'échéance de l'emprunt. La situation alors est modifiée et la balance des comptes penche alors en faveur du pays prêteur. Le pays emprunteur devient brusquement débiteur de la somme empruntée et des intérêts alloués. Notons que l'Etat devient débiteur pour les intérêts d'abord, et pour le capital, ensuite; tout dépend de la durée de l'emprunt. Si l'emprunt est du type consolidé, à long terme, il présente un réel avantage, car, tandis que le pays prêteur a fourni, d'un coup, les sommes nécessaires, le remboursement par le pays emprunteur se fait par tranches, par annuités. Ce genre de remboursement est beaucoup moins lourd que si l'emprunt était contracté à court terme.

Le change suivra les oscillations de la balance des comptes. Favorable tout d'abord au pays emprunteur, il sera défavorable au pays prêteur. Les exportations devront régler l'équilibre des changes.

b) *Les emprunts à l'intérieur* sont ceux qu'il est possible de contracter avec les banques ou avec les habitants d'un pays. L'emprunt dans ce cas constitue une avance sur les impôts à percevoir, car, en dernière analyse, les sommes empruntées seront toujours remboursées par le produit de impôts futurs. Le terme de remboursement des emprunts devrait donc correspondre au terme pour lequel les impôts pourraient assurer, en dehors de la marche régulière des services de l'Etat, le remboursement des emprunts.

2° Au point de vue du contrat d'emprunt, les emprunts sont : a) *forcés* ou b) *volontaires*,

a) *Les emprunts forcés* peuvent revêtir la forme de l'émission de papier-monnaie — dont nous nous sommes occupés plus haut, — ou la forme de paiement des fournisseurs en Bons du Trésor, ou le paiement des réquisitions par Bons de réquisitions; ils peuvent, enfin, représenter l'obligation, pour les capitalistes, de verser à l'Etat une partie de leurs capitaux.

En ce qui concerne le paiement des fournisseurs en Bons du Trésor remarquons que, par ce fait, l'Etat donne cours forcé à ces Bons et oblige les fournisseurs à les accepter en paiement. On réalise ainsi un emprunt forcé jusqu'à l'acquittement des Bons.

En ce qui concerne l'obligation pour les capitalistes de verser à l'Etat une partie de leurs capitaux, l'opération est « *une réquisition d'argent moyennant indemnité* (remboursement, intérêt, etc.), *fixée unilatéralement par le requérant* » (1).

Rappelons, à propos de l'emprunt forcé, les mesures prises par l'Etat en vue de la réglementation des émissions d'emprunts industriels, l'interdiction d'importation ou d'exportation des capitaux, réquisition des valeurs mobilières et étrangères. Tous ces moyens ont pour but de supprimer la concurrence entre les titres d'Etat et les titres industriels, et de réussir, par le placement des titres d'Etat, à canaliser toutes les disponibilités, vers le Trésor public. Remarquons, toutefois, que ces mesures de contrainte ne constituent pas un emprunt forcé, car les capitalistes, s'ils ne peuvent souscrire aux em-

(1) JÈZE. L'emprunt forcé. Revue de Science et Législation financière, 1922, p. 105.

prunts industriels, demeurent libres de conserver leurs disponibilités. Ces mesures exercent seulement une restriction de la liberté de souscription.

L'impôt forcé suscite de nombreuses critiques sur sa légitimité ou son opportunité (1). Retenons, surtout que l'emprunt forcé est un procédé intimement attaché à la question du salut financier de la nation.

« L'emprunt volontaire — remarque M. Jèze — a les mêmes inconvénients que le système des engagements volontaires (2). Il faut trouver une combinaison qui arrive à faire une répartition équitable des charges de la guerre entre les individus d'après leur faculté de servir et de payer. L'emprunt forcé est ce moyen » (3).

On a dressé aussi de nombreuses critiques en ce qui concerne l'opportunité de l'emprunt forcé. Mais on oublie, dans les critiques formulé qu'il n'est fait usage de cet emprunt qu'en cas d'extrême péril, au cas où le recours à l'impôt ou à l'emprunt volontaire provoquerait un désordre économique, social ou politique. L'emprunt forcé n'intervient, en effet, qu'en des circonstances exceptionnelles, à savoir (4) : *a*) dans le cas où, en raison de la situation économique générale, l'obtention des sommes nécessaires à la conduite de la guerre par l'impôt et par l'emprunt volontaire, est exclue; *b*) dans le cas où les emprunts ne peuvent être contractés qu'à des taux exagérés, à cause de l'insatiable cupidité des capi-

(1) Voir JÈZE, L'emprunt forcé.

(2) Engagement militaire.

(3) JÈZE, *op. cit.*, p. 107.

(4) JÈZE, *op. cit.*, p. 113.

talistes; c) dans le cas où la dette et la charge des impôts sont très lourdes et où l'accroissement des impôts n'irait pas sans provoquer des troubles sociaux et politiques. Il ne faut pas oublier que « dans une guerre nationale, rien ne coûte plus cher que la défaite ».

b) *L'emprunt volontaire* se définit lui-même; c'est le cas où l'emprunt est le résultat libre d'un accord de volontés. L'appel aux sentiments patriotiques peut souvent accompagner les emprunts volontaires, en vue d'inciter les souscripteurs à verser leurs disponibilités au Trésor, et l'aider ainsi à soutenir la guerre. Mais il ne faut pas s'illusionner; l'effet de ces appels patriotiques sont décevants. Les capitalistes ne seront tentés que par le taux rémunérateur, par les conditions avantageuses que leur offre l'emprunt; les capitalistes ont souvent prouvé qu'ils sont plutôt prêts à spéculer sur la détresse de leur pays qu'à aider le gouvernement.

3° Au point de vue de la souscription, on pourrait distinguer : a) *les emprunts souscrits par les banques du pays*, et b) *les emprunts par souscription publique*.

Cette différence ne présente d'importance que dans un pays où comme en Angleterre, la pratique du chèque et des comptes courants est très répandue.

Rappelons que l'effet de l'emprunt est un transfert de capitaux des particuliers ou des banques au profit de l'Etat. Il n'en résulte de ce transfert aucune création de monnaie. Pourtant, avec le système de crédit du marché anglais, les souscriptions des banques anglaises aux emprunts de l'Etat aboutissent directement à une inflation monétaire.

Examinons ce problème dans le cas particulier de l'Angleterre.

La création de crédits consentis par la Banque d'Angleterre au Trésor britannique se traduit d'abord par une augmentation des dépôts du Trésor à la Banque et, ensuite, à mesure que le gouvernement en fait usage, par le virement de ces dépôts du compte du Trésor au compte des autres banques. Les banques, à leur tour, opèrent les virements nécessaires au compte de leurs clients. Ce mécanisme aboutit à la mise en circulation d'une nouvelle monnaie, ce qui entraîne l'augmentation de la puissance d'achat des particuliers et, par suite, la hausse des prix (1).

En ce qui concerne les banques anglaises de dépôt, elles souscrivent aux emprunts de l'Etat par des virements opérés sur une partie de leurs disponibilités à la Banque d'Angleterre, au compte du Trésor. L'Etat fait usage de ces souscriptions des banques; il paie ses fournisseurs avec des chèques tirés sur la Banque d'Angleterre. Chacun de ces fournisseurs étant client d'une banque à laquelle sera remis le chèque, il en résulte une augmentation des comptes des banques sur le Trésor, augmentation qui se traduit à la Banque d'Angleterre, par un virement des comptes. Les disponibilités du Trésor sont alors virées au compte des banques (Ces disponibilités sont le produit de souscriptions de banques).

En sorte que les souscriptions des banques font retour aux banques, tout en donnant naissance à la création d'une monnaie nouvelle dont les conséquences sont les

(1) RIST, Cours de Doctorat, 1919-1920.

mêmes que celles d'une émission de billets, bien qu'il n'y ait pas, à proprement parler, d'émission de billets (1).

On voit ainsi, pour un pays où l'usage du chèque et des comptes courants est répandu, quelle différence existe entre les conséquences des souscriptions des banques et les souscriptions des particuliers.

4° Au point de vue de la nature de la dette qui en résulte, on peut distinguer : a) *les emprunts à court terme*, et b) *les emprunts à long terme*.

a) *Les emprunts à court terme* sont ceux dont l'échéance n'excède pas deux ou trois années. Les formes habituelles de ces emprunts sont les Bons et les obligations du Trésor. Leur but est de procurer rapidement au Trésor les sommes d'argent dont le gouvernement a besoin pour financer la guerre, jusqu'à ce que les impôts soient rentrés, ou jusqu'à ce qu'on trouve un moment plus favorable pour émettre un emprunt à long terme.

Les Bons du Trésor constituent par excellence le moyen de trésorerie employé pendant la guerre; la dette résultant des emprunts à court terme représente la *dette flottante*.

Selon que ces Bons du Trésor sont placés à la Banque d'émission ou sur le marché, on fait appel à l'émission de papier-monnaie, ou aux souscripteurs publiques (2). Nous ne nous occuperons que de ces dernières (3).

Les Bons du Trésor — émis d'habitude à 3, 6 et 12 mois — présentent quelques avantages qui les font re-

(1) RIST, *op. cit.*

(2) Ces souscriptions peuvent encore être faites soit à l'étranger soit à l'intérieur du pays.

(3) Voir au sujet de l'emploi qu'on fit des Bons du Trésor pendant la guerre : GRIGORESCO, *La politique des Bons du Trésor pendant la guerre*.

chercher. Ainsi: ils offrent un taux d'intérêt assez élevé; les souscriptions comprennent à la fois le capital et l'intérêt, la valeur nominale étant calculée, déduction faite de ce dernier; le *taux réel* de l'intérêt est donc encore plus élevé. Les Bons du Trésor présentent encore l'avantage de l'admission aux bénéfices des emprunts futurs; de plus, ils sont passibles de quelques facilités d'escompte à la Banque d'émission. Signalons, enfin, que les Bons du Trésor ne sont pas nominatifs, de sorte que leur circulation est particulièrement commode. Leur échéance à 3, 6 et 12 mois, les coupures de 100, 500, 1.000, d'une part, et l'intérêt de ces Bons, d'autre part, ont incité le public à souscrire des sommes importantes.

En raison de la facilité de l'émission et du succès des Bons du Trésor dans le public, il convient de ne pas exagérer leur montant. Un appel trop fréquent aux emprunts à court terme extrait de la circulation les capitaux normalement destinés aux besoins courants de l'industrie et du commerce (1). Les souscripteurs aux emprunts à court terme exercent donc un prélèvement sur les fonds de roulement. Un appel répété aux emprunts à court terme peut aboutir, grâce aux avantages appréciables accordés par l'Etat, à un accaparement des capitaux destinés à l'industrie ou au commerce, autrement dit, à une crise. L'Etat n'y pourra remédier que par de nouvelles émissions. Or, celles-ci contiennent déjà les germes de la dépréciation monétaire.

b) Les emprunts à long terme sont les emprunts dont l'obligation de remboursement est fixée d'avance à 10,

(1) TEILLARD, Les emprunts de guerre, p. 156.

20, 30 ans, ou les emprunts dont l'obligation de remboursement sera précisée ultérieurement par les pouvoirs publics lorsque les circonstances le permettront (*l'emprunt en perpétuel*) (1).

On doit donc tout de suite remarquer que les emprunts à long terme se divisent en emprunts amortissables, et emprunts en perpétuel, suivant qu'on a fixé ou non *d'avance*, l'époque de remboursement.

Ces deux sortes d'emprunt ont pour but — en dehors des importantes ressources qu'ils procurent à l'Etat — de *consolider* la dette flottante par l'admission des Bons du Trésor aux souscriptions. Les emprunts à long terme peuvent alors être comparés au « grand creuset où le plus souvent viennent se fondre les obligations contractées par l'Etat » (2).

Par les emprunts à court terme et par leur consolidation avec les emprunts à long terme, on réalise les emprunts à jet continu.

L'avantage des emprunts à long terme est d'assurer, d'ordinaire, un amortissement plus ou moins lent, évitant ainsi l'obligation de rembourser à la fois, par grandes masses, les sommes empruntées, comme c'est le cas pour les Bons et obligations du Trésor. Les emprunts à long terme font en outre appel à *l'épargne*, qui peut recevoir des affections de plus longue durée.

Nous n'allons pas analyser ici le mécanisme d'émission de ces emprunts, ni la question des emprunts à lots, non plus que la manière dont le remboursement sera effectué, qu'il soit à date fixe ou par tirage au sort.

(1) JÈZE, Le pan financier de l'Angleterre.

(2) TEILLARD, *op. cit.*, p. 14.

Rappelons toutefois, en ce qui concerne le choix entre l'emprunt amortissable et l'emprunt en perpétuel, rappelons que la question dépend de la situation économique, de la situation du marché, et des habitudes des souscripteurs.

L'emprunt amortissable, on le sait, présente l'avantage d'une réduction de la dette — indépendamment de la volonté des gouvernants — avec des sacrifices d'ailleurs assez mesurés; on sait, de plus, qu'il aboutit à l'extinction de la dette après une période déterminée. L'emprunt perpétuel a l'avantage de la conversion — au cas où le taux d'émission ne s'éloigne pas du pair — et donne à l'Etat l'avantage spécifique de l'emprunt en perpétuel : celui de permettre à l'Etat de choisir le moment du remboursement de ses créanciers, alors que ces derniers ne peuvent pas le lui imposer.

En ce qui concerne le taux de l'emprunt, rappelons que l'adoption du taux du marché s'impose comme la plus logique, la plus équitable et la plus sûre des solutions (1).

La plus logique : car l'argent étant une marchandise, il est, en effet logique, de la payer au cours du marché. La plus équitable : car les propriétaires des capitaux ne doivent subir plus des sacrifices, ni plus d'avantages que les autres propriétaires ; la plus sûre : car l'argent légalement rétribué, se dirigea vers les emprunts de l'Etat.

Pour ce qui est des conséquences de l'emprunt, observons qu'elles ne sont pas trop heureuses. En effet, l'em-

(1) JÈZE, Examen de quelques théories sur les emprunts de guerre. Revue de Science et législation financières, 1918, p. 590.

prunt ne réduit pas les consommations individuelles et laisse libre la concurrence entre l'Etat et les particuliers. Il résulte de ce fait une hausse des prix. Mais parfois, les sommes versées aux emprunts publics ne proviennent que de déplacements de capitaux, ou d'avances sur titres consentis quelquefois sur les titres mêmes des emprunts de guerre, c'est-à-dire, par les avances sur les économies futures (non ecore restisées), et par l'escompte des épargnes futures (1). C'est ainsi que les emprunts donnent naissance à une inflation des instruments de crédit et, par suite, à la hausse des prix avec ses conséquences fâcheuses sur le change.

*
* *

Après avoir énuméré les procédés par lesquels un Etat peut couvrir ses dépenses pendant la guerre, une question se pose: quelle méthode le gouvernement doit-il choisir pour éaliser une bonne politique financière pendant la période des hostilités ?

Ce choix, on le conçoit, repose avant tout sur la situation politique, économique et financière du pays. Toute rigueur mathématique en est exclue. Cependant plusieurs systèmes ont été discutés à ce sujet. On peut distinguer 5 opinions divergentes (2) :

Deux théories extrêmes adoptent le système d'un recours exclusif à l'*emprunt* ou le procédé d'un appel unique aux *impôts*. La première opinion trouve des suf-

(1) JÈZE, Finances de guerre de la France, T. II, p. 106.

(2) Voir JÈZE, Examen de quelques théories sur les emprunts de guerre, p. 564.

frages en France et en Allemagne, la seconde recrute des partisans en Amérique (1).

Les 3 autres opinions diffèrent par la *quantité* dans laquelle l'impôt et l'emprunt, doivent intervenir dans les dépenses de guerre.

Ainsi, le gouvernement britannique s'est attaché à la proportion suivant laquelle on doit établir des *impôts permanents* pour assurer, à la fin de la guerre, le recouvrement de toutes les dépenses permanentes, ainsi que pour assurer l'*amortissement raisonnable* de la dette publique. Par amortissement raisonnable, il faudrait entendre l'amortissement sur un intervalle d'environ 40 ans.

M. Klotz — ancien Ministre des finances en France — préconisait une politique financière suivant laquelle l'impôt devait assurer les *dépenses normales* au *sens strict*; ce sens strict comprend les arrérages de la dette, mais rejette les dépenses militaires, pensions militaires, et même les sommes nécessaires à l'amortissement de la dette.

Enfin, M. Mc. Adov, secrétaire du Trésor des Etats-Unis, s'attachait à la solution suivant laquelle 50 % des dépenses de guerre devaient être assurées par l'impôt et 50 % par l'emprunt.

Les partisans du recours à l'impôt se réclament du fait que, par une politique d'emprunt, on paye 3 fois les dépenses de guerre : 2 fois dans le présent et une fois dans l'avenir (2).

« 1° Le consommateur paie, par suite de l'élévation des prix.

(1) Le prof. Spragne et le prof. Patten.

(2) JÈZE, *op. cit.*, p. 578-580.

2° Le capitaliste paie, par suite de la réduction des valeurs mobilières.

3° Le consommateur et le capitaliste auront à payer les emprunts lorsqu'ils arriveront à l'échéance ».

Ce qui caractérise les périodes de guerre, c'est parfois un excédent de la dépense sur le revenu national annuel. Une bonne politique financière, disent les partisans de l'impôt, doit réduire les consommations des individus de façon à faire disparaître cet excédent de la dépense sur le revenu national. Or, l'impôt paraît justement avoir ce rôle. Toute autre solution leur semble aboutir à une aggravation du déficit entre les dépenses et le revenu. La politique d'emprunts, par l'émission des titres, donne, en outre, aux individus, l'illusion qu'ils sont plus riches ; dès lors, leurs consommations augmentent. La hausse des prix est la conséquence naturelle de cette situation.

« L'impôt, au contraire, s'il est sagement établi, apporte de l'ordre dans ce chaos ; non seulement il exempte les générations futures des charges de la guerre, mais encore il allège le fardeau de la génération présente » (1).

Cette théorie semble excessive. On peut remarquer, en effet, qu'avec les formidables charges de la guerre, les dépenses dépassent parfois le revenu national, c'est-à-dire l'ensemble des revenus individuels de tout le pays. Le recours à l'impôt devient ici impossible.

Remarquons de plus, que la rentrée de l'impôt n'est pas très régulière. Or, il existe des moments où les dépenses présentent un caractère d'extrême urgence. Il

(1) JÈZE, *op. cit.*, p. 579.

est rare que l'époque de la dépense concorde avec l'époque de la rentrée des impôts, et c'est un nouvel inconvénient.

Retenons aussi que, même si le revenu national est supérieur aux dépenses de guerre, les non-possesseurs de capitaux n'auront d'autre moyen de payer l'impôt qu'en empruntant ou en vendant leur biens. Ces emprunts se feront dans des conditions onéreuses, plus onéreuses même que celles auxquelles l'Etat emprunterait lui-même; car « ce sont les possesseurs actuels des capitaux disponibles — dit le professeur Tangora (1) — qui prêtent, par l'intermédiaire de l'Etat, aux non possesseurs de capitaux lesquels s'obligent à perpétuité à leur en verser l'intérêt ».

Or, ces emprunts faits par l'intermédiaire de l'Etat seront, pour les particuliers, plus avantageux que s'ils empruntaient directement.

On voit donc que le recours exclusif à l'impôt est impossible.

C'est pour cela que M. Seligman préconise l'usage des emprunts, mais un usage *modéré*, avec une *base solide* de l'impôt, « des impôts de guerre largement productifs ».

« La base de l'impôt doit supporter l'édifice des emprunts » (2).

L'impôt doit, d'après M. Seligman, couvrir toutes les dépenses autres que les dépenses de guerre (au sens *strict* du mot), il doit assurer *tout* le service de la dette, les arré-

(1) TANGORA, Trattato di Scienza della Finanza, 1915, T. I, p. 173. Cité par JÈZE, Finances de guerre de la France, T. II, p. 154.

(2) JÈZE, Examen de quelques théories sur les emprunts de guerre, p. 581.

rages et son amortissement *rapide* dans un temps *raisonnablement court*.

« Toutes les fois qu'une dépense énorme doit être faite dans un temps très court, l'emprunt est le procédé financier légitime et rationnel. Mais il est évident que lorsqu'on parle d'emprunt, il faut songer au remboursement de l'emprunt. Dès lors l'emprunt ne doit être qu'un moyen de répartir le fardeau en un nombre d'années ; ce ne doit pas être le moyen de ne pas payer ».

L'emprunt, on le voit, ne présente donc pas que des inconvénients ; les conséquences fâcheuses, lorsqu'on en abuse, ne doivent pas nous faire oublier ses avantages.

On ne doit pas non plus recourir exclusivement à l'emprunt : « Demander la totalité de notre énorme déficit à un emprunt, — remarque la « Saturday Review » (1) — serait infliger à la période actuelle de la grande guerre, dans l'histoire, la marque de l'égoïsme et de l'insuffisance ; ce serait jeter sur nous une tache que pas même l'héroïsme sacré de nos soldats ne pourrait effacer... »

Cette question de l'appel aux impôts ou aux emprunts pendant la guerre, nous semble se traduire aussi par une question de solidarité nationale des générations successives, ou mieux, par la liquidation de la guerre dans le présent (générations présentes) ou dans l'avenir (générations futures) (2). Les générations présentes seraient les propriétaires actuels à qui incomberaient les charges de la guerre ; la liquidation des dépenses de guerre s'effectuerait pendant la période des

(1) 21 novembre 1914, p. 525. Cité par JÈZE, *Finances de guerre de la France*, T. II, p. 149.

(2) Voir JÈZE, *Finances de guerre de la France*, T. II, p. 147. Voir aussi JÈZE, *Examen de quelques théories sur les emprunts de guerre*, p. 576.

hostilités, ou 2-3 ans après; l'avenir serait la période qui suivrait de 20 ans la période de guerre.

Malgré la théorie de Ricardo, soutenant qu'il n'existerait aucune différence entre l'impôt et l'emprunt, au point de vue des charges supportées par les générations futures, M. le professeur Griziotti, après une analyse très sévère, écrit : « ... l'impôt extraordinaire de guerre, comme instrument de politique fiscale, tend à rendre maximum le sacrifice contributif actuel (et minimum le sacrifice futur) d'une nation et d'une classe sociale; l'emprunt sert à rendre maximum la contribution des générations futures (et minimum le sacrifice de la génération présente) d'une nation ou d'une classe déterminée de contribuables, pour le paiement des dépenses actuelles; en ce sens on peut dire que l'emprunt asservit l'avenir au présent » (1).

La question de l'intervention de l'impôt et de l'emprunt est alors ramenée à une autre question : celle de la solidarité nationale des générations successives.

Les générations futures doivent-elles contribuer aux charges de la guerre?

Remarquons d'abord que les dépenses de guerre présentent le caractère de *dépenses extraordinaires renouvelables*, car il y aura toujours des guerres, toujours.

(1) GRIZIOTTI, La diversa pressione tributaria del prestito e dell'imposta. Roma, 1917. p. 51-52. Cité par JÈZE, Finances de guerre de la France, T. II, p. 158.

Il faut également observer que les générations futures trouvent dans la guerre un grand bénéfice; « en particulier les institutions démocratiques seront, par la victoire, mises à l'abri des attaques de l'autocratie. Dès lors, il est légitime de rejeter une partie du fardeau sur les générations futures qui vont ainsi profiter de la guerre ».

Dès lors il semble juste que les générations de l'avenir participent aux charges de la guerre. Mais dans quelle proportion ?

Une répartition théorique, idéale, s'étendrait entre l'intervalle qui sépare deux guerres; l'amortissement s'établirait au bout de cette période. Mais ce programme est pratiquement difficile à réaliser.

D'après ce qui précède, nous inclinons à croire qu'il faut recouvrir le maximum de dépenses au moyen de l'impôt, car les frais de guerre laisseront toujours un important reliquat aux emprunts dont l'amortissement sera le legs des générations futures. L'amortissement devrait s'opérer de façon rapide, chaque génération ayant ses charges propres.

Mais n'oublions pas qu'il faut, pour toutes ces questions, tenir compte des circonstances économiques et sociales, variables avec chaque pays.

*
* * *

A la lumière de la précédente analyse, examinons la politique financière de la Roumanie.

La situation géographique, militaire et économique de ce pays a influencé la politique financière de son gouvernement.

D'un côté, l'isolement de ses alliés et la défaite russe, de l'autre, la retraite en Moldavie, furent autant de facteurs qui aggravèrent encore le problème financier. Le défaut d'une préparation financière, le bouleversement produit par la retraite des armées, ont joué aussi un rôle indéniable.

Quelle pouvait être, dans ces conditions, la politique financière de la période de guerre? Quel autre moyen pouvait-on employer, en dehors de l'emprunt?

Ceux qui se rappellent les durs moments de Jassy peuvent se rendre compte de la situation très grave où se trouvait alors la Roumanie.

La mauvaise politique du recours exclusif à l'emprunt pour financer la guerre fut, pour le gouvernement une nécessité inexorable. Il dut la suivre aveuglément, sans avoir ni le choix, ni la possibilité d'employer d'autres procédés. Il fallut même recourir au pire des moyens: à la planche aux billets.

L'exiguïté du marché roumain ne favorisait ni les emprunts à court terme, ni les emprunts consolidés. La souscription des Bons du Trésor de la Défense Nationale en fut un exemple.

Ce furent donc les emprunts à la Banque, la puissance des machines à imprimer les billets, l'émission de papier-monnaie, qui constituèrent, en somme, les éléments de la politique financière de la Roumanie pendant la guerre.

A notre avis, le gouvernement avait refusé, dès la période de neutralité, d'envisager résolûment le problème des finances de guerre. Au lieu de préparer le pays à un système élastique d'impôts permettant par l'augmen-

tation des taux, d'adoucir cette politique d'emprunts, le gouvernement avait maintenu le système des impôts dans un état qui ne correspondait plus aux nécessités d'alors. De plus, il se garda bien d'intervenir pour prendre part aux bénéfices, parfois considérables, réalisés par les spéculateurs. Nous voulons parler ici de l'impôt sur les bénéfices de guerre. Il est vrai qu'il était tout à fait insuffisant pour aider l'Etat d'une manière efficace, mais ne fût-ce qu'à titre d'impôt moralisateur, on aurait dû l'introduire dans le régime des finances de guerre.

En 1918, M. Seulesco, alors Ministre des finances, dans son discours du 26/9 juin 1918, proposa le changement du système d'impôts, afin d'arriver à une collaboration plus efficace des charges issues de la guerre (1).

A cet effet, il proposait de faire frapper l'impôt foncier, d'après le capital, et non pas d'après le revenu de la propriété. De cette façon, toutes les habitations d'agrément, non productrices de revenus, étaient atteintes par l'impôt foncier, qui devenait ainsi plus juste et plus démocratique.

Par des réformes équitables, M. Seulesco espérait faire doubler la production des impôts directs existants.

Un autre impôt sur lequel le ministre des finances voulait agir particulièrement, était l'impôt sur les successions. Ce ministre, enfin, voulait introduire l'impôt global sur le revenu, et l'impôt sur les bénéfices de guerre.

Empressons-nous de dire que toute cette réforme, par la démission de M. Seulesco, devait rester lettre morte.

(1) Voir M. SEULESCO, La situation financière de la Roumanie, en 1918.

Seul l'impôt sur les bénéfices de guerre vit le jour, sans toutefois pouvoir vivre, car toute l'œuvre législative du Parlement élu en 1918 fut annulée (1).

Observons que si cette politique d'emprunts fut une nécessité, le gouvernement la pratiqua seul, sans l'assentiment du Parlement. Et c'est ici que le gouvernement n'a pas d'excuses. La loi du 16 décembre 1916, que nous avons analysée plus haut, avait dépouillé le Parlement de tout pouvoir ce contrôle. Si on peut concevoir une politique d'emprunts, et même d'emprunts exagérés, il est difficile d'imaginer dans un pays constitutionnel comme la Roumanie, qu'une semblable politique s'exerce *sans* l'avis du Parlement. C'est une lourde responsabilité qui pèse, — à notre avis — sur le gouvernement d'alors. Dans la situation si dure que traversait la Roumanie, l'accord du gouvernement avec *le pays* était une nécessité impérieuse. Le Parlement, plus tard, ne fut que l'enregistreur servile — et il ne pouvait pas faire autrement — des actions du gouvernement. Seul donc, au gouvernement, incombe la responsabilité de cette politique d'emprunts.

Cette politique s'est traduite, comme nous l'avons vu, par des appels au concours financier permanent de la Banque d'émission et par une inflation de la circulation fiduciaire. Le gouvernement fit, de la Banque Nationale, pendant la guerre, son *pivot financier*.

Les conséquences de cette politique sont particulièrement fâcheuses.

(1) Décret-loi N° 3.273 du 5 novembre 1918. Journal Officiel N° 183 du 6 novembre 1918.

Au point de vue *économique* (1), les inconvénients de cette émission de papier-monnaie sont nombreux : hausse des prix, baisse du change, renforcement de la situation privilégiée des classes possédantes. La politique financière de l'émission de papier-monnaie ne fut pas l'unique raison de ses maux, il est vrai, mais son rôle reste incontestablement fâcheux.

Au point de vue *économique et financier*, par cette politique d'émissions de papier-monnaie, *la crise* et l'assainissement des finances publiques d'après guerre seront plus longues qu'au cas où les impôts auraient figuré au programme financier.

Au point de vue de la *justice sociale dans la répartition des charges publiques entre les individus*, la politique financière de la Roumanie a favorisé les classes riches, et l'inégalité entre la classe fortunée et la classe pauvre se trouvera renforcée.

Au point de vue de la *morale politique et sociale*, la diminution des pouvoirs du Parlement constitue un précédent. La guerre ne fut pas conduite avec l'assentiment du pays; on a fait table rase du principe du gouvernement « du pays par le pays ». D'autre part, la charge financière de la guerre sera rejetée sur les générations futures, alors qu'elle ne devait avoir de répercussion que 30 à 40 ans après au plus la guerre.

Mais toutes ces conséquences n'apparaîtront nettement que dans la période d'après guerre.

(1) Voir pour la France, JÈZE, *Finances de guerre de la France*, T. II, p. 98.

CHAPITRE VII

La Roumanie sous l'occupation allemande

Après avoir montré quelle a été la politique financière du gouvernement roumain, nous croyons utile passer rapidement le front roumain et signaler « la manière d'agir » des Allemands en territoire occupé. La question nous semble assez intéressante, car les mesures prises par l'ennemi influenceront nettement, après la guerre, la politique financière du pays. C'est pour cela qu'il faut faire entrevoir en un bref aperçu la situation économique et financière du territoire envahi.

SECTION PREMIERE

LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Le plan d'exploitation allemand. — Les réquisitions. — Le travail forcé. — Le pétrole. — Les exportations allemandes. — Le moratorium. — Les banques.

Dès l'entrée de leurs troupes, les Allemands cherchèrent à organiser méthodiquement l'exploitation du territoire roumain envahi. Ils trahissent cette pensée jusque dans les ordres du Grand Quartier Général Allemand, qui rappelle que :

« Le principal devoir de l'administration militaire en

Roumanie consiste dans l'exploitation la plus intensive du territoire, au profit de la Métropole » (1). La crise du ravitaillement occasionnée par le blocus des alliés, incita les Allemands à pousser cette « *exploitation intensive* » jusqu'à l'extrême limite de l'épuisement.

Un ordre confidentiel du 8 février 1917 nous semble, à cet égard, assez suggestif :

« Les stocks de céréales et de fourrages existant en Roumanie doivent être expédiés le plus rapidement possible dans notre patrie. Cette mesure forme le principal problème qui préoccupe l'administration militaire. Pour l'approvisionnement le plus complet de notre patrie, j'ordonne à tous les commandants d'étapes et de stations d'étapes, de travailler de toutes leurs forces; il est nécessaire que toutes les administrations et tous les organes chargés de résoudre ce problème soient en contact permanent avec l'état-major économique. On devra établir toutes les quantités de céréales existantes et leurs excédents devront le plus vite possible être expédiés dans notre patrie, utilisant à cette fin tous les moyens de transport. On tiendra compte du temps restreint qui s'écoulera jusqu'aux cultures du printemps, pour lesquelles on aura besoin des bras et des véhicules; à cet effet, toutes les quantités existantes devront être déposées et chargées dans les différents ports ou stations avant de commencer les travaux agricoles du printemps. On expédiera toutes les quantités, gardant seulement le stock absolu-

(1) Ordonnance N° 26.280 du 21 août 1917 donnée par le général Hahndorf. Voir CREANGA, Les finances roumaines sous le régime de l'occupation et de la paix allemande. Vol. II, p. 114.

ment indispensable à la population civile, ainsi que la quantité nécessaire auxensemencements futurs.

Le second problème de l'état-major économique sera d'assurer la future récolte. Dans ce but, on cultivera autant que possible tout le terrain arable. On devra travailler avec persistance et de toutes ses forces, le maintien de la Roumanie comme grenier des Puissances Centrales étant nécessaire » (1).

« Le régime économique — remarque à juste titre M. Djuvara — fut conçu et appliqué avec une méthode minutieuse et sans aucun scrupule moral ou juridique; chaque homme devenait en Roumanie un simple outil destiné à produire pour le profit de l'Allemagne » (2).

Afin de réaliser cette *exploitation intensive*, les Allemands divisèrent le territoire envahi en 4 zones militaires (3) :

1° Territoire de l'administration militaire (Gebiet der Militärverwaltung).

2° Zone des étapes (Etappengebiet) (4) ;

3° Zone des armées d'opération (Operationgebiet) (5) ;

4° Zone de Dobroudja (6).

L'administration militaire créa aussi une organisation spéciale nommée : état-major économique (Wirtschafts-

(1) GEORGIANU, La Roumanie sous l'exploitation ennemie. Cité par BERINDEY, *op. cit.*, p. 123.

(2) DJUVARA, *op. cit.*, p. 209.

(3) Voir pour plus de détails BERINDEY, *op. cit.*, p. 95 et suiv.

(4) Cette zone était limitée par la rivière Buzeu les Carpathes et le Danube. Les produits étaient réservés d'abord aux armées d'opération, et l'excédent était envoyé en Allemagne.

(5) Cette zone commençait immédiatement derrière le front; elle était administrée par les troupes d'opérations et les produits qu'on y récoltait servaient exclusivement au ravitaillement des troupes.

(6) Cette zone fut d'abord exploitée par l'administration bulgare, puis elle passa sous l'administration germano-bulgare.

stab) (1), organisation tentaculaire, avec des ramifications dans toutes les communes, ayant pleins pouvoirs sur toute la première zone et le contrôle des trois autres.

Cet état-major économique travaillait sous les ordres de l'état-major militaire, qui lui-même, recevait des ordres du gouverneur militaire.

Pour rendre plus facile l'exécution, des décrets de l'état-major économique, on institua une commission économique mixte roumaine (Rumänischer-Wirtschaftsverband) auprès du Ministère de l'intérieur. Cette commission (avec des sous-divisions dans chaque département et dans chaque commune) avait pour but de tenir à jour un registre de contrôle sur la situation des exportations, des produits restants, ainsi que des quantités nécessaires aux besoins de la population locale.

*
* *

La Roumanie envahie fut mise au pillage par des réquisitions excessives. Après avoir fixé la ration de la population à 300 grammes de blé ou 350 grammes de maïs par jour (1), des réquisitions furent effectuées jus-

(1) La création de cet état-major économique avait déjà été fixée lors du conseil de guerre de Berlin le 28 octobre 1916.

(2) « C'était tout ce que l'état-major économique fournissait à la population — écrit M. Créanga — car le lait, les œufs, le beurre, la viande, la volaille, la graisse, étaient exclusivement réservés aux armées allemandes, à leurs agents, ou à leurs familles, et faisaient surtout l'objet de l'exportation la plus active. La population roumaine devait se contenter de la ration alimentaire fixée et composée seulement de farine de blé ou de maïs; elle ne pouvait se procurer que par des voies détournées le reste des articles nécessaires à la vie, articles qu'elle devait payer très cher. » (CREANGA, *op. cit.*, p. 108.)

qu'à la dernière limite. Les réquisitions portèrent non seulement sur les objets alimentaires, mais encore sur l'outillage industriel qui fut démonté, puis expédié en Bulgarie. Les forêts furent dévastées, le bois exporté et le bétail réquisitionné (1).

De plus, ces réquisitions donnaient lieu à des spéculations effrénées, car les Allemands réquisitionnaient à tel endroit à un prix dérisoire, pour vendre, à tel autre, les mêmes objets, à des prix doublés ou triplés (2). A cette spéculation officielle du commandement des armées d'occupation, s'ajoutaient les spéculations particulières des officiers et soldats allemands qui vivaient ainsi aux dépens de la population. Ces prix de spéculation étaient

(1) M. Angelesco estime *les pertes* de chevaux, ânes, mulets, bêtes à cornes, porcs, moutons et chèvres, pendant l'occupation à 2 millions 125.950 têtes, ce qui représente, d'après ses calculs, 465 millions de lei. — Voir ANGELESCO, *La réfection économique de la Roumanie. Les Annales Statistiques et Economiques*, novembre 1918 p. 6.

(2) On réquisitionnait le bétail à 300 lei par tête dans un village pour le revendre 600 lei dans un autre. On payait le pétrole brut 1.500 lei le wagon, pour le revendre 5.000 lei. On réquisitionnait le bois à 90 lei le mètre cube pour le revendre sur place à 300 lei.

Un exemple suggestif est donné à ce sujet par M. Creanga : « Les autorités militaires allemandes réquisitionnent à un propriétaire une paire de bœufs, et lui délivrent un bon de réquisition de 400 lei. Le propriétaire ne peut plus labourer sa terre; il y est pourtant obligé par les ordonnances de Mackensen, Ns 2 et 224, sous peine d'emprisonnement, de fortes amendes, ou sous peine de voir cultiver sa terre à son compte par l'autorité militaire. Le voilà donc dans l'obligation d'acheter des bœufs de labour; l'administration militaire lui propose de lui revendre ses bœufs à 1.500 lei. Le propriétaire ne peut refuser cette offre, car il ne peut trouver à acheter ailleurs meilleur marché. Il achète donc les bœufs et fait ses labours. Mais, le travail fini, on les lui réquisitionne de nouveau pour 400 lei ». CREANGA, *op. cit.*, T. II, p. 110.

de 100 à 400 % plus élevés que les prix de réquisition.

Les propriétés des personnes réfugiées en Moldavie ou déportées par les Allemands, eurent aussi à connaître les excès des vainqueurs. Ces propriétés passaient sous l'administration forcée de la Banque Générale qui touchait 10 % de revenus. Elles étaient exploitées aux frais du propriétaire, par les services d'étapes qui, d'ailleurs, s'ingéniaient à présenter les comptes de manière à toujours montrer des déficits (1).

Les Allemands introduisirent aussi le travail forcé, car tout roumain entre 14 et 60 ans était obligé de travailler là où le prescrivaient les autorités militaires (2). Des sanctions très sévères frappaient tous ceux qui ne se soumettaient pas aux ordres reçus; le travail était payé aux prix fixés par le commandement militaire, en papier-monnaie sans aucune couverture émis par les Allemands. « On arrivait ainsi, ingénieusement, à faire

(1) « Sur une propriété, on oublie de passer au crédit les sommes provenant de la vente des céréales constituant 70 % des revenus, mais on enregistre, en revanche, consciencieusement chaque kilogramme de légumes vendus, ou la paille de céréales. On rachète, à des prix très élevés, au compte du propriétaire, ses propres instruments confisqués, d'autre part, on lui réquisitionnait, à vil prix, le fourrage, le bétail, le bois, etc., pour les besoins de l'armée d'occupation. On fait venir pour le labour des bœufs réquisitionnés chez d'autres propriétaires, et on lui fait payer le fourrage de ses bœufs également réquisitionnés, deux fois plus cher que le prix de réquisition des bœufs et du fourrage ensemble. On met à son compte les frais d'entretien de nombreuses unités militaires, n'ayant rien à faire dans l'exploitation de sa terre. Les registres sont d'ailleurs tenus en règle, de sorte qu'aucune preuve ne peut en être contre les Allemands ». (CREANGA, *op. cit.*, p. 109.)

(2) Ordonnance N° 224 du 12 août 1917. Voir SCANTEIE, Collection d'ordonnances, Vol. I, p. 160.

payer aux roumains leur propre travail, tandis que le produit bien réel était destiné à l'Allemagne. Et tout ce système d'exploitation forcée dut fonctionner sans accroc sous la surveillance des baïonnettes allemandes» (1).

L'état-major économique allemand imposa même l'obligation de la culture des champs sous peine d'amendes, emprisonnement, ou sous peine de voir cultiver les champs par l'autorité militaire; les maires des communes rurales étaient responsables de la culture complète des champs.

L'ennemi réquisitionna non seulement tous les produits fournis par la culture, mais encore tout ce qu'il considérait comme aliment (volaille, œufs (2), miel, légumes, lait, fruits...). Par des perquisitions très sévères, les vainqueurs prirent tous les métaux ainsi rencontrés (surtout le cuivre et même les cloches des églises), la laine, les fourrures, les meubles, en un mot: « tout ce dont ils pouvaient avoir besoin dans leurs pays respectifs fut enlevé » (3).

Le ravitaillement de la population roumaine était presque impossible, car l'envahisseur avait prohibé toute expédition ou tout déplacement d'aliments d'une localité à une autre. Ce n'est que grâce à la corruption des sentinelles allemandes que la population roumaine put s'approvisionner (4).

(1) DJUVARA, *op. cit.*, p. 240

(2) Les Allemands avaient même fixé le nombre des œufs que les poules devaient pondre et le nombre des litres de lait que les vaches devaient fournir. Le taux avait été fixé évidemment au-dessus de la production normale et tout déficit entraînait une amende au profit des Allemands (50 bani pour tout œuf produit en moins et 1-2 lei pour chaque litre de lait manquant). (CREANGA, *op. cit.*, p. 108.)

(3) DJUVARA, *op. cit.*, p. 241.

(4) CREANGA, *op. cit.*, p. 106.

*
* *

Les Allemands étudierent avec un soin particulier l'exploitation du pétrole et des mines roumaines. Dès leur entrée dans la zone des terrains pétrolifères, ils commencèrent à réparer les installations détruites systématiquement lors de la retraite des troupes roumaines, par une mission britannique (1). Après de nombreux efforts, l'ennemi arriva à une extraction atteignant jusqu'à 72 % (2) de la production normale. Par des mesures sévères doublées de graves amendes, les Allemands prirent toutes les dispositions utiles afin de s'assurer le monopole complet du pétrole, grâce auquel on pouvait ravitailler la marine et satisfaire à la consommation intérieure de l'Allemagne et de ses alliés.

Toute l'industrie pétrolifère fut placée sous l'administration militaire par la création de deux directions indépendantes l'une de l'autre (3) :

1° *Le Commandement des terrains pétrolifères* (Kodoel) ayant dans ses attributions l'examen de toutes les

(1) Sous les ordres du colonel Norton Griffiths, une mission britannique détruisit et incendia tous les puits. Plus de 70 raffineries plus de 80.000 wagons de pétrole lampant et de benzine furent incendiés, quelques milliers de puits furent détruits. M. Comnène évalue approximativement ces dévastations, d'après les prix de 1916, à plus de 1 milliard, se décomposant ainsi :

Pétrole lampant, benzine, huiles etc.	Fr. 75.000.000
Raffineries	80.000.000
Réservoirs, citernes	25.000.000
Stocks de matériel pour sondes	100.000.000
Installations et sondes	800.000.000

Total Fr. 1.080.000.000

Voir COMNÈNE, *op. cit.*, p. 209.

(2) DJUVARA, *op. cit.*, p. 241.

(3) CREANGA, *op. cit.*, II, p. 117.

questions techniques relatives au forage des puits ou à leur exploitation (1).

2° *La section des huiles minérales* (Mineraloelabteilung) s'occupait de toutes les questions relatives à la fabrication du pétrole (2). Une section spéciale chargée des conduites y fut rattachée (l'Office central des conduites) (3).

Les Allemands créèrent aussi une section centrale de transport (Zentralstelle für die Olleitungen), travaillant d'accord avec l'office central des conduites, pour l'exportation du pétrole.

Les entrepreneurs des mines de pétrole furent contraints à reprendre au plus vite l'exploitation, sous menace de voir l'administration militaire ou d'autres entrepreneurs se substituer à eux (4).

Les Allemands, non seulement obligèrent les entrepreneurs à l'exploitation forcée de leurs mines de pétrole, mais s'emparèrent encore des terrains pétrolifères appartenant à l'Etat roumain, et contractèrent des baux de

(1) En vue de la répartition du travail cette direction fut divisée en deux sections : *a*) une section technique ayant pour but de procurer aux sociétés le personnel et les machines nécessaires à l'exploitation. *b*) une section militaire ayant pour objet la surveillance et la garde des installations pétrolifères. (Voir pour détails BERINDEY, *op. cit.*, p. 139.)

(2) Cette section comprenait les groupes suivants :
Groupe A. — Fabrication et raffinement du pétrole;

» B. — Matériel.

» C. — Chargement et expédition.

» D. — Consommation du territoire occupé.

» E. — Comptabilité avec les succursales de Ploesti et Campina ainsi que le commandement de la construction des réservoirs.

(3) Cette section fit démonter la conduite de Buzen-Constantza (Mer Noire) pour l'installer le Ploesti à Giurgiu (Danube), la voie du Danube étant la plus commode. Cette conduite put fonctionner à partir du 1^{er} avril 1918.

(4) Ordonnance N° 29 du 9 mars 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, I, p. 41.

fermages pour une durée de 50 ans. Toutes ces mesures étaient contraires aux lois minières roumaines.

D'autre part, les Allemands décidèrent la liquidation des entreprises françaises, anglaises, belges, américaines et italiennes (1), et transmirent tous les droits de ces sociétés aux entreprises: Erdöl-Industrienanlagen-Gesellschaft (2) et Oelländerein-Pacht-Gesellschaft (3).

Tout le pétrole brut devint la propriété des armées allemandes, qui le réquisitionnaient aux prix de : 150 lei la tonne, s'il provenait de sociétés allemandes ou neutres, et 80 lei la tonne s'il provenait des entreprises ennemies placées sous l'administration forcée (4).

La production du pétrole augmenta rapidement. Au mois de février 1917, elle était à peine de 4-14 wagons par mois et le nombre des sondes s'élevait à 14. Une année plus tard, en février 1918, la production s'élevait à 277-290 wagons, et le nombre des sondes à 362. Le maximum de production fut atteint en août 1918, avec 384 wagons; le nombre des sondes, en septembre 1918, était de 492 (5).

La consommation intérieure du pétrole fut excessivement réduite, car il fut interdit de la façon la plus

(1) Ces sociétés représentaient un capital de 227 millions de lei et la liquidation était projetée pour une somme de 45 millions de lei, somme qui ne représentait même pas le pétrole extrait du terrain de ces sociétés pendant l'occupation.

(2) Ordonnance N° 475 du 19 avril 1918. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, p. 48. Cette société était déjà intéressée dans quelques entreprises de pétrole, en Roumanie.

(3) Ordonnance N° 483 du 3 avril 1918. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 49. Cette société, par une convention du 18 février 1918, avait obtenu de l'administration allemande la concession d'une superficie de 30.000 hectares de terrains pétrolifères appartenant à l'Etat roumain, pour une période de 50 ans.

(4) CREANGA, *op. cit.*, II, p. 117.

(5) BERINDEY, *op. cit.*, p. 141.

formelle d'en acheter ou d'en vendre sans l'autorisation de l'administration militaire, laquelle ne s'obtenait qu'après de minutieuses justifications (1).

Les Allemands avaient fixé les prix de vente des produits pétrolifères suivant que ces produits étaient destinés à la consommation intérieure ou à l'exportation en Allemagne. Les prix de la consommation intérieure étaient jusqu'à 5 fois plus élevés que les prix des exportations en Allemagne (2).

Les Allemands ne négligèrent pas non plus les autres mines roumaines. La XII^e section de l'état-major économique fut chargée de la réparation et de l'exploitation des mines de sel (3), de lignite, d'anthracite, d'asphalte et de pirites. La quantité extraite, depuis janvier 1917 jusqu'au mois de septembre 1918 s'élève, pour le charbon, à 361.278; pour l'anthracite, à 1.088; pour le sel, à 168.687 (4).

*
* *

Essayons maintenant de montrer par quelques chif-

(1) Ordonnance N° 335 du 17 octobre 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 44.

(2) Prix en lei par 100 kilos (novembre 1917)

	Consommation intérieure de la Roumanie	Exportation en Allemagne
Benzines légères	80 lei	17,50 lei
Benzines lourdes.....	60 »	12,— »
Lampants distillés	40 »	7,80 »
Motorine	40 »	6,90 »
Résidus à brûler.....	50 »	6,70 »
Huiles minérales	180 »	32,20 »
Huiles à cylindres.....	340 »	98,40 »

(CREANGA, *op. cit.*, II, p. 118.)

(3) Le sel (monopole de l'Etat roumain) fut déclaré propriété de l'administration militaire et exploité à son profit.

(4) Voir pour plus amples détails GEORGIANU, *op. cit.*, cité par Berindey, *op. cit.*, p. 148.

fres les montants des vols des armées ennemies, sous forme d'exportations.

Signalons d'abord qu'en dehors des exportations officielles pour lesquelles on a pu établir quelques chiffres, les soldats allemands *permissionnaires* avaient le droit d'emporter avec eux, en Allemagne, 25 kilos de produits alimentaire; de plus, *tout soldat* pouvait envoyer chaque semaine à sa famille des colis de 10 kilos d'aliments (1). Le total des colis ainsi expédiés s'élève à 1.002 wagons, dont 970 pour l'Allemagne et 32 pour l'Autriche-Hongrie. M. Georgianu considérant que le chargement moyen d'un wagon est de 600 kgs. d'aliments, a établi qu'il a été envoyé par colis, jusqu'au mois d'août 1917, environ six millions de kilos de produits divers. De même, observant à partir du 1^{er} janvier 1917, un départ quotidien de 3 trains de 100 soldats chacun, on obtient un total de 18 millions de kilos d'aliments transportés par les soldats permissionnaires (2).

Mais les plus grandes pertes furent produites par les exportations officielles de l'état-major économique. Du 1^{er} décembre 1916 au 31 octobre 1918, furent exportés des céréales, fourrages et autres denrées pour 2.161.905 tonnes (3). Le blé seul représente, dans ces calculs, 1.273.183 tonnes, le blé étant réquisitionné à raison de 2.000 lei le wagon (4), alors que le prix courant était de 7.000 lei. En dehors du fait que toutes ces réquisitions étaient payées avec du papier-monnaie émis par les

(1) Au mois d'août 1917, on a expédié 32 wagons.

(2) GEORGIANU, cité par Berindey, *op. cit.*, p. 125.

(3) 971.110 tonnes en Allemagne, 1.006.538 tonnes en Autriche-Hongrie, 165.509 tonnes en Turquie et 16.748 tonnes en Bulgarie.

(4) 10.000 kgr.

Allemands, rien que la différence entre le prix de réquisition du blé et le prix courant représentait un vol de 636.950.000 lei (1).

Les Allemands dépouillèrent en outre tout le territoire occupé de matières premières, machines et autres produits du sol, dont les exportations s'élevaient à 425.434 tonnes (peaux brutes et travaillées, bois, sel, machines, outils, fers et métaux, produits chimiques, textiles, alcool, tabac, divers) (2).

En ce qui concerne le nombre des animaux et des volailles exportés on trouve : 106.351 porcs, 97.563 moutons et chèvres, 86.292 têtes de bétail, 25.870 volailles, 100 autres animaux.

L'exportation des produits pétrolifères s'élève à 1 million 146.809 tonnes (3).

Pour avoir, enfin, une image complète des quantités prises par les Allemands, il faut ajouter aux chiffres qui précèdent, la consommation des armées d'occupation. Cette consommation s'élève, du mois de décembre 1916 au mois de novembre 1918, à 1.029.029 tonnes (4) (blé, farine, semoule, pâtes farineuses, farine de maïs, légumes, avoine, maïs, orge, son, foin).

D'après quelques documents, on a constaté que les produits roumains servaient non seulement à la consommation des troupes d'occupation, mais encore à l'in-

(1) Voir BERINDEY, *op. cit.*, p. 127.

(2) 131.441 tonnes en Allemagne, 159.666 tonnes en Autriche-Hongrie, 15.623 tonnes en Turquie et 115.704 tonnes en Bulgarie.

(3) 889.914 tonnes en Allemagne, 231.176 tonnes en Autriche, 13.825 tonnes en Turquie et 5.864 tonnes en Bulgarie. Il faut y ajouter la prise par les Allemands de tous les wagons-citernes trouvés en territoire occupé lors de leur évacuation (novembre 1919). BERINDEY, *op. cit.*, p. 130.

(4) BERINDEY, *op. cit.*, p. 131.

tendance de l'étape II de Nisch (Serbie) et à la légation allemande de Constantinople.

Ces chiffres confirment les affirmations de M. Creanga : « Il ressort de toute l'action économique développée pendant l'occupation, que l'état-major économique allemand n'était, en réalité, qu'une immense maison de commerce qui exploitait le territoire roumain au profit de l'Allemagne et de ses alliés » (1).

*
* * *

En ce qui concerne le moratorium, signalons que le décret-loi roumain du 12 novembre 1916 (2) suivant lequel on avait institué le moratorium général, fut abrogé par une ordonnance du 1^{er} mars 1917 (3).

Suivant cette ordonnance, le moratorium était annulé, en ce qui concerne les impôts et les contributions revenant à l'Etat, aux départements et aux communes.

Une autre ordonnance du 15 juin 1917 (4), supprima le moratorium, pour les dettes résultant des loyers et fermages, pour les obligations résultant de contrats de location de services, et pour les obligations résultant des pensions alimentaires. Cette abrogation de moratorium n'intéressait pas les internés, sujets des Puissances Centrales ni ceux appartenant aux armées allemandes, ni les mobilisés de l'armée roumaine.

En dehors de ces dispositions qui ne furent pas mo-

(1) CREANGA, *op. cit.*, II, p. 119.

(2) Voir *supra*, p. 199.

(3) Ordonnance N° 33 du 1^{er} mars 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.* I, p. 95.

(4) Ordonnance N° 161, du 15 juin 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, I, p. 97.

diffiées, une ordonnance du 1^{er} juin 1918 (1) supprima le moratorium pour 35 % de la valeur de toute dette. Le non paiement de ces 35 % entraînait l'exigibilité de la dette entière. De sorte que, jouissaient du moratorium, seulement ceux qui acquittaient 35 % de la valeur de leurs dettes. Les trois catégories de personnes sus-citées bénéficiaient aussi de la non-application de cette ordonnance.

*
* *

En ce qui concerne les banques, signalons qu'une ordonnance du 30 avril 1917 (2) institua un « service de surveillance » nommé Bankaufsicht, dont les dépenses d'entretien devaient être supportées par les établissements financiers.

La Bankaufsicht avait le droit de contrôler toute la correspondance des banques. Elle avait le devoir d'empêcher et de surveiller tout envoi d'argent de la part de ces banques, soit à l'étranger, soit de l'autre côté du front roumain.

Par la même ordonnance, l'état-major de l'administration militaire était autorisé à prendre des « dispositions de détails » pour s'assurer de la conduite des banques, contrôler leurs registres, et pour exiger les cautions nécessaires pour exécuter les ordonnances allemandes (3).

(1) Ordonnance N° 474 du 1^{er} juin 1918. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 79.

(2) Ordonnance N° 111 du 30 avril 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, I, p. 26.

(3) Nous examinerons dans la IV^e section, consacrée à l'émission des billets de la Banque Générale, tout ce qui concerne la hausse des prix, la prime de l'or, et le problème du change, ces questions ayant été fortement influencées par l'émission des billets de la Banque Générale.

SECTION II.

LA SITUATION FINANCIÈRE

*Les budgets. — Les impôts. — Les amendes.
Contributions de guerre imposées par les Allemands.*

Dès l'entrée des troupes allemandes, le commandement militaire changea toute l'organisation financière laissée par le gouvernement roumain lors de sa retraite en Molavie. En effet, le gouvernement avait maintenu des fonctionnaires dans toutes les principales administrations afin d'en continuer la gestion. Les Allemands remplacèrent ces fonctionnaires par des éléments allemands ou pro-allemands.

Dès son entrée à Bucarest, le Haut commandement ennemi ordonna la confiscation du numéraire trouvé dans toutes les caisses de l'Etat (1). Il créa ensuite une commission financière « *Verwaltungsstab* » chargée de l'étude de toutes les questions soulevées, dans le domaine financier, par l'occupation.

La gestion du territoire envahi reposait sur deux budgets :

1° Le budget préparé par le *Verwaltungsstab* comprenant l'administration des 14 départements de la Valachie,

(1) DOBROVICI, L'organisation et l'exécution du budget dans le territoire occupé. *Cronica Financiara*, 1919, p. 105.

(les 8 autres départements occupés comprenant 4 départements du front et les 4 départements de la Dobroudja et du Quadrilatère (1) étaient exclus de cet ensemble).

2° Un budget préparé par le *Wirtschaftsstab*, s'occupant spécialement des intérêts allemands, et comprenant toutes les dépenses et tous les revenus nécessaires au fonctionnement de l'appareil administratif institué pour l'exploitation et l'exportation des richesses du pays.

Le *Verwaltungsstab* édicta les mesures qui devaient présider à la gestion financière du territoire envahi (2) :

1° Le fonctionnement des ministères était assuré par l'administration militaire, sauf pour les départements des finances, des domaines, de la Justice, de l'instruction publique et des cultes.

2° Les quatre départements situés dans la zone du front, ainsi que les deux départements de la Dobroudja et les deux départements du Quadrilatère ne devaient pas être compris dans le budget.

3° Il fallait réduire au minimum les dépenses tant en personnel qu'en matériel, sous forme de deux articles globaux pour chaque ministère.

4° Enfin, on décidait que les revenus des monopoles, des domaines, des services publics, des mines et carrières, ne devaient pas être inscrits au budget.

Il n'est pas étonnant, alors, qu'après de telles règles, les budgets aient été soldés avec de grands déficits. En effet, d'une part, les recettes étaient diminuées par les Allemands et, d'autre part, les dépenses devaient comprendre le paiement des fonctionnaires laissés par le

(2) DOBROVICI, *op. cit.*, p. 106.

(1) Au sud de la Dobroudja.

gouvernement roumain, le paiement des droits revenant aux familles des mobilisés, et le paiement des pensionnés de l'Etat.

Les budgets établis par les Allemands pendant la période de l'occupation furent au nombre de deux.

1° *Le budget 1917-1918* (du 7 décembre 1916 au 31 mars 1918) comprenait la gestion de 16 mois.

2° *Le budget 1918-1919*, dont le programme fut exécuté seulement pendant 6 mois.

Les évaluations budgétaires établies par le Verwaltungsstab peuvent être ainsi résumées (1) :

A. Pour le budget 1917-1918 (7 décembre 1916-31 mars 1918) :

Dépenses	205.479.250 lei
Revenus	95.479.250 lei
Déficit	110.000.000 lei

B. Pour le budget 1918-1919 (1^{er} avril-31 mars 1919) :

Dépenses	428.185.193 lei
Revenus	196.293.257 lei
Déficit	231.891.936 lei

Le résultat de la gestion, pour ces périodes, fut le suivant :

A. Budget 1917-1918 (7 décembre 1916-31 mars 1918) :

Paiements	167.768.917 lei
Recettes	130.683.691 lei
Déficit	37.085.256 lei

(1) DOBROVICI, *op. cit.*,

B. Budget 1918-1919 (1^{er} avril 1918-28 octobre 1918) :

Paievements	84.669.194 lei
Recettes	66.548.083 lei
Déficit	18.121.110 lei

On remarque combien nous sommes loin des évaluations allemandes. Les prévisions des dépenses étaient intentionnellement augmentée, et celle des recettes volontairement diminuée, de façon à faire ressortir de forts déficits motivant des contributions de guerre.

Les budgets établis par le Wirtschaftsstab furent évalués ainsi :

A. Pour la période 1917-1918 :

Dépenses	53.368.255 lei
Revenus	1.368.255 lei
Déficit	52.000.000 lei

Pour la période 1918-1919 :

Dépenses	401.455.220 lei
Revenus	1.455.220 lei
Déficit	400.000.000 lei

*
* *

Les Allemands créèrent pendant l'occupation de nombreux impôts et taxes dont le produit n'alimentait pas toujours le budget, mais recevait souvent des affectations étrangères à l'intérêt général (1).

(1) CREANGA, *op. cit.*, II, p. 122.

Chaque département et chaque commune avait ses impôts et taxes dont voici l'énumération (quelques-uns de ces impôts furent institués seulement dans certains départements ou communes) (1).

1. Taxe sur les chiens (2).
2. Impôt sur les cheminées.
3. Contribution personnelle de 10 lei par tête d'habitant dépassant 16 ans (3).
4. Impôt sur la viande.
5. Impôt spécial sur la terre (4).
6. La patente fut fortement augmentée dans certains départements (5).
7. Taxe de circulation pour sortir des villes (6).
8. Taxe des « deux œufs » par poule chaque semaine pour tous les possesseurs de volaille.
9. Taxe de pâturage sur le bétail.
10. Taxe pour l'exemption des corvées du cantonnement, de l'éclairage ou du chauffage.

(1) CREANGA, *op. cit.*, II, p. 122.

(2) La taxe pour les chiens d'une maison, propriété, ferme, etc., était de : 15 lei pour le 1^{er} chien; 20 lei, pour le 2^e chien; 35 lei, pour le 3^e chien; 50 lei, pour le 4^e chien; 80 lei, à partir du 5^e chien.

Ces taxes étaient augmentées de 10 lei dans les villes dépassant 50.000 habitants et de 20 lei à Bucarest. Ordonnance N° 183 du 17 juillet 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, I, p. 110.

(3) Cette taxe variait avec les départements.

(4) Dans le département de Constantza, cet impôt était de 10 lei par hectare pour les superficies au-dessous de 10 hectares, et de 40 lei par hectare, au-dessus de 10 hectares.

(5) Dans le département de Constantza, elle fut élevée de 1.000 jusqu'à 1.000.000 de lei. Il va sans dire que cela correspond à une confiscation de la fortune privée.

(6) A Focsani on avait une taxe de 0,25 lei pour sortir de la ville après 6 heures du soir. Cette taxe pouvait être remplacée par une taxe permanente de 2 lei. Dans d'autres départements, on percevait « quatre œufs » par permis de circulation.

11. De nombreuses taxes de police (1).

Les Allemands abrogèrent aussi — nous l'avons vu — (2) le moratorium accordé par le gouvernement roumain en vertu du décret du 12 novembre 1916 (3) en ce qui concerne les impôts envers l'Etat, les départements ou les communes. L'administration militaire ordonna (4) la perception : a) de tous les impôts dus pour le trimestre janvier-mars 1916; b) des sommes formant le reliquat du trimestre octobre-décembre 1916; c) de toute somme due, avant octobre 1916.

On ne connaît pas encore quel fut le produit des nombreux impôts et taxes perçus de cette manière (5). Le budget du Wirtchaftsstab mentionne pourtant, pour l'année 1918-19 la perception des taxes suivantes (6) :

Permis de circulation, 41.400 lei;

Permis de passage en Moldavie, 340.000 lei;

Taxes sur les spectacles, 856.920 lei.

De plus l'administration militaire usa et abusa des amendes. Toute mesure prise par les Allemands pré-

(1) Citons les taxes sur les spectacles. A Bucarest, 15 % sur les revenus bruts; les taxes de restaurant variaient de 25 à 75 lei par jour. Ordonnance N° 365 du 26 décembre 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, p. 29. Signalons aussi l'augmentation de la taxe sur le pétrole de 7 à 15 lei par 100 kgr. Ordonnance N° 301 du 4 novembre 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 43. Mentionnons encore l'augmentation de la taxe sur les mines de 1 % à 3 % sur les revenus bruts. Ordonnance N° 300 du 2 novembre 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, p. 43. Voir aussi l'augmentation de la taxe sur les boissons alcooliques. Ordonnance N° 288 du 21 octobre 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, I, p. 180.

(2) Ordonnance N° 33 du 1^{er} mars 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, I, p. 95.

(3) Voir *supra* p. 199.

(4) Ordonnance Ns 25 du 2 août 1915. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 95.

(5) D'un rapport officiel allemand, il résulte que dans le département de Constantza, elles atteignirent 60 millions de lei.

(6) CREANGA, *op. cit.*, II, p. 123.

voyait de fortes amendes particulièrement rémunératrices pour l'administration militaire. Le grand usage qu'on en fit de leur application sans motifs les assimilent à des contributions de guerre (1).

*
* *

Nous avons observé que le budget du territoire occupé se soldait par des déficits exagérés, surtout lorsqu'il s'agit des évaluations allemandes. Ces déficits excessifs servirent de prétexte aux envahisseurs pour établir deux contributions de guerre :

I. — La première, exigée par ordre du général Mackensen, le 5 mai 1917 (2), s'appuyait sur l' « ordonnance concernant l'établissement d'un impôt pour les dépenses de l'administration du territoire occupé ».

L'art. 1^{er} décidait :

« En conformité avec l'article 49 de la Convention de la Haye du 18 octobre 1916, concernant les lois et les usages de la guerre sur terre, j'impose à la population du territoire occupé de la Roumanie (Nord du Danube) pour contribuer aux dépenses de l'administration de la Roumanie occupée, — à l'exception de la partie de la Dobroudja qui appartient, jusqu'à la paix, au royaume de Bulgarie, — le paiement d'une somme de 250 millions de lei ».

Le produit de cette contribution devait — d'après les Allemands — couvrir le déficit de 110 millions qu'ils

(1) M. Creanga relève que dans 7 communes seulement du département de Constantza (Dobroudja), l'administration germano-bulgare préleva 1.190.000 lei sous forme d'amende. (*Op. cit.*, II, p. 122.)

(2) Ordonnance N° 94 du 5 mai 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 56.

avaient relevé dans les évaluations du budget 1917-18.

Cette contribution fut partagée entre les 14 départements de l'administration militaire, qui devaient procurer 215 millions (1), et les départements de l'armée d'opération, qui devaient payer 35 millions.

Ces sommes devaient être fournis par un emprunt fait à la Banque Nationale de Roumanie de Bucarest. L'emprunt était souscrit par les départements qui émettaient des obligations sur la Banque Nationale. Cette dernière devait payer l'administration militaire allemande.

Les obligations étaient remboursables en 10 ans, ce terme ne commençait à courir que 2 ans après la conclusion de la paix.

L'emprunt était réalisable et remboursable en or, en argent, en billets de la Banque Nationale et en billets de la Banque Général roumaine. Le taux de l'intérêt fut fixé à 5 %, payables par anticipation.

La Banque Nationale, contrairement à ses lois constitutives, fut forcée de consentir des prêts aux départements pour le paiement de la contribution de guerre. Les départements accordaient, comme garantie de cet emprunt quelques dixièmes sur l'impôt foncier, la patente et l'impôt personnel (2).

L'administration militaire enleva 25 millions de lei à

(1) Voici la répartition par départements (en millions) : Arges, 8; Dambovitza, 9.5; Dolj, 20; Gorj, 5; Ilfov, 8.6; Ialomitza, 9.5; Mehedintzi, 9; Muscel, 4.5; Olt, 5; Prahova, 18; Romanatzi, 9.5; Teleorman, 14; Valcea, 6; Vlasca, 11. Ordonnance N° 95 du 5 mai 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 57.

(2) Les départements, par l'ordonnance N° 383 du 17 janvier 1917, furent autorisés à percevoir — contrairement aux lois roumaines — des dixièmes, jusqu'à 5 %, sur les impôts directs. Les communes furent autorisées à encaisser des dixièmes jusqu'à 10 %. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 31.

la Banque Nationale de Roumanie, à Bucarest. Pour ce qui est des 225 millions restant, les vainqueurs s'emparèrent des 180 millions de marks que la Banque Nationale avait en dépôt à la Reichsbank. Sur la base de cette somme, les Allemands firent émettre par la Banque Générale les 225 millions de lei.

II. — La deuxième contribution de guerre fut imposée par une ordonnance du 14 mai 1918 (1). Elle s'élevait à 400 millions. Les 14 départements de l'administration militaire devaient fournir 344 millions (2) et les départements de l'armée d'opération 56 millions. Ces sommes devaient être encore fournies par la Banque Nationale de Bucarest, dans les mêmes conditions que la contribution précédente. Les événements empêchèrent cette opération (3).

Signalons encore un troisième emprunt forcé, contracté le 5 mars 1918 (4) par la ville de Bucarest pour être employé, d'après l'ordre du gouverneur de la ville, à :

a) la restitution des avances faites par le budget de l'Etat à la ville de Bucarest (pour le recouvrement de ses charges de guerre);

b) l'acquittement des intérêts et de l'amortissement des emprunts intérieurs et extérieurs de la ville (5).

(1) Ordonnance N° 430 du 14 mars 1918. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 59.

(2) La répartition par départements était la suivante (en millions de lei); Arges, 13; Dambovitza, 15.5; Doli, 31.5; Gorj, 8.5; Ilfov, 137.5; Mehedinzi, 14; Muscel, 7; Olt, 8.5; Prahova, 28.5; Romanatzi, 15; Teleorman, 22.5; Valcea, 10; Vlasca, 17.5. Ordonnance N° 431 du 14 mars 1918. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 59.

(3) BAICOIANU, La Banque Nationale de Roumanie sous l'occupation allemande, p. 60.

(4) Ordonnance N° 432 du 5 mars 1918. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 53.

(5) § 3, alinéas 1^{er} et 2.

Cet emprunt devait être contracté sous la direction de la Banque Nationale de Roumanie de Bucarest, avec une consortium de banques de la capitale pour une somme de 27 millions de lei et avec la Caisse des Dépôts, Consignations et Economies, pour une somme de 5 millions de lei en compte courant.

Pour l'emprunt de 27 millions, la ville de Bucarest devait émettre des billets à ordre à 3 mois, escomptés par le consortium, à 5 %. Le consortium touchait, en outre, une commission de $1/4$ % par trimestre. Ces billets à ordre étaient signés par le Président de la Commission intérimaire et le caissier chef de la Trésorerie Centrale.

Pour l'emprunt de 5 millions à la Caisse des Dépôts, Consignations et Economies, la ville de Bucarest payait un intérêt de 6 %. L'emprunt devenait exigible une année après l'ouverture du compte courant.

Mais, pour des motifs encore inconnus, les Allemands renoncèrent à cette opération et imposèrent à la Banque Nationale une avance sur les traites de la ville de Bucarest à échéance de trois mois, pour une somme de 15 millions de lei. Il fut versé, par la Banque, au compte de cet emprunt, 9.519.011 lei (1).

(1) BAICOIANU, *op. cit.*, 59.

SECTION III.

LA BANQUE NATIONALE DE ROUMANIE À BUCAREST

L'administration forcée de la Banque Nationale. — Les administrateurs-séquestres. — La Caisse agricole de prêts de la Banque Nationale (Landwirtschaftliche Darlehen-Kasse). — Opérations de la L. D. K. — Liquidation de la L. D. K. — Opérations de la Banque Nationale pendant l'administration forcée.

Lors du transfert du siège central de la Banque Nationale à Jassy, son conseil général avait laissé à Bucarest une succursale ayant comme attributions (1) :

« 1° Escompter le portefeuille des banques et des personnes qui possédaient déjà un compte courant, avec faculté d'escompte à la Banque, dans la limite des sommes disponibles.

2° Consentir des prêts simples ou en compte courant sur effets publics.

3° Recevoir des dépôts.

4° Encaisser les sommes dues à la Banque Nationale et payer les sommes qu'elle doit, dans les limites prévues au N° 1.

5° Délivrer des récépissés à vue et émettre des mandats de paiement seulement à l'intérieur du pays.

(1) BAICOIANU, La Banque Nationale de Roumanie pendant l'occupation, p. 10.

Toute autre opération est strictement interdite ».

La Banque fonctionna, en se conformant à ces instructions, jusqu'au mois de mars 1917, quand les Allemands, fidèles à leur programme, qui était de nuire à toute institution roumaine, décidèrent la mise sous séquestre de la Banque Nationale. Par un ordre du 3 mars 1917, deux commissaires-séquestres furent nommés avec l'autorisation d'exécuter tous les actes que la Banque était en droit de faire, et de disposer de tout son avoir (1).

Les motifs de cette mise sous séquestre résidaient, d'après le journal officiel allemand « Bukarester-Tagblatt » dans le fait que :

«1° Des parties considérables de l'avoir de la Banque Nationale de Roumanie ne se trouvent pas dans le territoire occupé.

(1) « Les administrateurs-séquestres doivent se mettre en possession de la Banque; ils sont justifiés et autorisés à exécuter tous les actes que la Banque est en droit de faire, et à disposer de tout l'avoir de la Banque.

Pendant la durée des fonctions des administrateurs-séquestres, les attributions des membres du conseil d'administration sont suspendues ainsi que celles des directeurs, et de tous les autres organes et personnel de la Banque auprès de laquelle ceux-ci ont été autorisés.

Les membres du conseil d'administration, les dirigeants et fonctionnaires de la Banque sont obligés de donner toute information à l'administration-séquestre, de livrer tous les registres, les écritures, les clefs et les valeurs de banque de toute espèce; les fonctionnaires devront exécuter leurs travaux d'après les indications de MM. les séquestres.

Les directeurs-administrateurs et les fonctionnaires de la Banque sont tenus de donner à l'administration-séquestre les informations sur les opérations et les affaires de la Banque, même quand ils ne sont plus à son service. Les contrevenants seront sévèrement punis, conformément à l'ordonnance ». (BAICOIANU, *op. cit.*, p. 144).

2° La majorité des personnalités administratives seraient absentes de la Banque » (1).

Est-il besoin d'observer que ce procédé s'opposait aux principes de la Convention de La Haye, signé aussi par l'Allemagne ? Faut-il rappeler que l'article 23 de ladite Convention interdit « toute destruction ou tout séquestre de la propriété ennemie qui ne serait pas impérieusement commandé par les nécessités de la guerre » ? Faut-il rappeler encore que la Convention de La Haye, par son article 46, prescrit le respect et l'inviolabilité de la propriété privée ennemie, et que la Banque Nationale est une société par actions ?

Ce serait oublier que, dès le début de la conflagration européenne, l'Allemagne s'est fait une loi de transgresser toutes les règles du droit international.

M. Baicoianu — directeur de la Banque Nationale — a fort bien exposé toutes ces violations, en ce qui concerne le séquestre de la Banque. A son avis, les Allemands auraient pu nommer un contrôleur « fût-il même baptisé séquestre » pour empêcher la Banque de faire des opérations commerciales avec les sujets ennemis, mais il refuse de concevoir « des séquestres ayant le droit de disposer de tout l'avoir de la Banque ».

Remarquons aussi que les motifs invoqués par les Allemands, basés sur le fait que « des parties considérables de l'avoir de la Banque Nationale ne se trouvaient pas en territoire occupé », et sur le fait que « la majorité des personnalités administratives seraient absentes » sont

(1) Voir la lettre de M. Baicoianu, directeur de la Banque Nationale, — interné par les Allemands — à son collègue M. Barbulesco. (BAICOIANU, *op. cit.*, p. 141.)

des arguments sans consistance pour justifier un séquestre.

Les Allemands prirent possession de la Banque le 5 mars 1917. Pendant 15 jours, elle fut fermée et les séquestres s'emparèrent de la Caisse, de l'escompte des dépôts, ainsi que des clefs du trésor et des coffres-forts (1). Les guichets furent ouverts le 19 mars 1917.

Pendant ce laps de temps, une ordonnance du 13 mars 1917 (2) décida la suppression des échéances touchant la Banque Nationale, et leur reprise après l'ouverture de cet établissement.

Les Allemands ne se contentèrent pas de mettre la Banque sous séquestre ; par une ordonnance du 10 avril 1917, ils créèrent une «Caisse agricole de prêts», annexée à la Banque Nationale (3). — *Landwirtschaftliche Darlehen- Kasse* — dirigée par l'administration coercitive de la Banque Nationale. Le but de cette Caisse était de faire des avances aux agriculteurs du territoire occupé jusqu'à la prochaine récolte.

Cette Caisse avait des succursales dans toutes les agences de la Banque Nationale (4). Son capital était garanti par un consortium de banques et constitué par une

(1) Les Allemands prirent aussi possession des valeurs appartenant à 7 succursales qui, pendant la retraite des troupes roumaines, avaient été évacuées à Bucarest. (BAICOIANU, *op. cit.*, p. 45.)

(2) Ordonnance N° 37 du 13 mars 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, p. 104.

(3) Ordonnance N° 67 du 10 avril 1917. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, p. 104.

(4) Les formalités des prêts étaient les mêmes que celles exigées pour la « Caisse de prêts sur gages pour l'agriculture et l'industrie » créée en 1915 par le gouvernement roumain (voir *supra*, p. 107) Voir aussi l'ordonnance N° 112 du 5 mai 1917. SCANTEIE, *op. cit.*, I, p. 106.

somme de 2.115.000 lei (1). Pour ces fonds, les Allemands payaient 6 1/2 % et plus tard 4 1/2 %; afin d'augmenter, on fit aussi appel aux versements publics pour lesquels on offrait un intérêt de (2) :

- 1 1/2 % pour les dépôts à vue;
- 3 % pour les dépôts à 3 mois;
- 4 % pour les dépôts à 6 mois;
- 6 % pour les dépôts à 1 an.

Des avances étaient consenties aux agriculteurs (3) à un taux de 9 %, taux qui, ensuite, fut réduit à 7 % (4). La différence entre l'intérêt payé au consortium et aux particuliers, et l'intérêt perçu sur les avances faites aux agriculteurs, constituait le gain de l'entreprise allemande.

Cette Landwirtschaftliche Darlehen-Kasse (ou la L. D. K.) fut transformée, peu à peu, par les Allemands,

(1) Ce capital était ainsi constitué :

La Banque Nationale avec un apport de.....	Lei	740.000
» Générale de roumanie »		250.000
» de Crédit »		250.000
» Agricole »		125.000
» Bercovitz »		125.000
La Banque Marmarosch-Blank et Cie »		250.000
The Bank of Roumania »		125.000
» Romaneasca »		125.000
» Commerciale roumaine »		125.000

(2) Le mouvement de ces dépôts fut le suivant :

12 mai 1917	Lei	2.198.780
14 juillet 1917		6.349.598
30 octobre 1917		14.448.330
29 décembre 1917		4.291.228
2 février 1918		8.161.091
10 avril 1918		1.276.543
7 septembre 1918		1.556.890

(3) Les avances étaient de 60 lei par hectare en 1917 et de 100 lei en 1918. Dans cette somme étaient compris les 28 lei par hectare accordés par l'état-major économique (Wirtschaftsstab).

(4) Le 2/15 février 1918 l'intérêt fut réduit à 7 %.

en institution financière autour de laquelle gravita tout le mouvement financier du territoire occupé (1).

La L. D. K. fut chargée d'effectuer les paiements de l'état-major économique et ceux de l'état-major militaire; elle devait encore toucher les revenus de l'un et de l'autre dans tout le territoire occupé; les banques du marché, ainsi que les particuliers travaillaient avec la L. D. K. pour toutes les opérations bancaires.

« En un mot — remarque M. Baicoianu — la Caisse des prêts sur gages s'était assurée, sous le couvert de la Banque Nationale, et en se servant de son renom et de son personnel, la possibilité de faire toutes les opérations réglementaires, en ôtant à cette institution le bénéfice des avantages qu'elle aurait pu obtenir elle-même si ses droits n'avaient pas été violés (2).

Pour des motifs encore obscurs, les Allemands décidèrent en septembre 1918 la liquidation de la L. D. K. On ne connaît pas encore la situation exacte de la gestion de cette Caisse (3).

L'administration forcée de la Banque Nationale, loin de respecter les attributions laissées à la succursale de Bucarest, lors de l'évacuation de la Banque à Jassy, effectua même des opérations contraires aux statuts constitutifs de la Banque. Ainsi :

1° L'administration forcée de la Banque Nationale

(1) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 51.

(2) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 52.

(3) La situation du 13/26 octobre relève un solde du numéraire de 133.897.430 lei.

s'empara du dépôt que la Banque Nationale *Centrale évacuée à Jassy*, avait à la Reichsbank (1).

2° L'administration forcée imposa à la Banque, en vue du prélèvement des deux contributions de guerre, un emprunt des départements pour une somme de 250 millions de lei; elle obligea aussi la Banque à mettre à la disposition de la ville de Bucarest un crédit de 15 millions de lei.

3° Les Allemands, dans le but de recevoir des dépôts à fructifier, émirent des « Bons de Caisse » producteurs d'intérêts (2).

Une circulaire du 31 octobre 1917 justifie cette opération sous prétexte qu'elle offrait à la Banque les moyens de se procurer les fonds nécessaires aux emprunts des départements (contributions de guerre) (3).

Les Bons de Caisse — émis à partir du 1^{er} décembre 1917 — étaient au porteur, à 3, 6 et 12 mois, portant respectivement un intérêt de 2 1/2 %, 3 1/2 % et 4 1/2 %.

(1) Sur 281.781.340 marks que la Banque Nationale avait en dépôt le 15/28 août 1916 à la Reichsbank, cette dernière transféra du compte de la Banque Nationale Centrale dont le siège était alors à Jassy, la somme de 276.602.789 marks, au compte de la Banque Nationale de Bucarest afin de la saisir. Sur cette somme, on versa 180 millions au crédit de la section d'émission de la Banque Générale roumaine comme suit :

Le 20 avril 1917	Marks	24.000.000
Le 31 juillet 1917		22.000.000
Le 5 septembre 1917		2.000.000
Le 10 octobre 1917		2.400.000
Le 24 mars 1918		129.600.000

Total marks 180.000.000
(BAICOIANU, *op. cit.*, p. 34).

(2) Ordonnance N° 316 du 9 novembre 1916. Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 50.

(3) Circulaire N° 24 du 31 octobre 1917. Voir BAICOIANU, *op. cit.*, p. 147. Voir aussi le Prospectus « relatif à l'émission des Bons de Caisse de la Banque Nationale ». SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 51.

Ils furent émis en coupures de 500, 1.000, 5.000 et 10.000 lei.

Ces Bons pouvaient être réescomptés à la Banque Nationale contre valeur nominale, au taux de 3 1/2 % pour les Bons de Caisse à 3 mois, 4 1/2 % pour ceux à 6 mois et 5 1/2 % pour ceux à 1 an.

Le résultat de l'opération fut piteux, car il ne fut souscrit que pour 28.338.000 lei dont la plus grande partie par les banques (1). La contre-partie de cet échec fut un prélèvement frauduleux sur les disponibilités que la Banque Nationale avait à la Reichsbank.

En ce qui concerne les opérations de la Banque Nationale pendant l'occupation, on peut noter qu'elles laissent nettement voir l'influence fâcheuse de sa mise sous séquestre.

Les chiffres ci-dessus renferment des données particulièrement suggestives (2).

(1) Situation des Bons de Caisse (BAICOIANU, <i>op. cit.</i> , p. 57) :		
Bons de Caisse émis	Lei	28.338.000
Bons de Caisse payés jusqu'à ce jour	Lei	16.480.000
Bons de Caisse restés en circulation	Lei	11.858.000
Commission de 1 % payée aux banques ayant souscrit	Lei	80.671
Intérêts payés pour les Bons de Caisse arrivés à échéance et retirés de la circulation		797.786
Frais d'imprimerie et de publication		9.494
Total....	Lei	887.951
Escompte pour les Bons payés avant l'échéance ..	Lei	52.424

Le Conseil Général de la Banque Nationale a décidé, après la guerre, de payer *sans intérêt* tous ces Bons de Caisse; pour le paiement des intérêts, les propriétaires des Bons de Caisse devaient faire une réclamation de dommages d'après les instructions du gouvernement. (Rapport du conseil d'administration de la Banque Nationale du 17 février 1919, p. 7.)

(2) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 66.

Nature des opérations	Du 14 nov. 1916 au 5 mars 1917	Du 5 mars 1917 au 5 juin 1917
1. Effets présentés à l'es- compte	8.955.724 lei	6.258 300 lei
2. Récépissés à vue	2.641.250 »	246.140 »
3. Dépôts libres	1.961.307 »	236.500 »
4. Emprunts simples	1.115.500 »	146.300 »
5. Emprunts en compte courant	244.500 »	—
Total	14.918.281 lei	6.887.240 lei

On peut remarquer les différences sensibles qui existent entre les chiffres de la période antérieure au séquestre et ceux de la période qui lui a succédé.

« La restriction des affaires, sous l'administration forcée, trouve son explication — d'après M. Baicioianu — dans la tendance chicanière des séquestres à l'égard des roumains, ainsi que dans le discrédit et l'humiliation qu'ils tenaient à jeter sur notre première institution de crédit » (1).

Mentionnons aussi le grand développement de la L. D. K., objet de la sympathie des Allemands. Cette institution se substitua à la Banque Nationale dans toutes les opérations qu'elle aurait du faire.

Signalons, enfin, que l'escompte qui était de 5 %, au début de l'occupation, fut élevé au taux de 6 %, pour revenir, le 1^{er} janvier 1918, à 5 %.

Il résulte de ce court exposé que, dans la question de la Banque Nationale, les Allemands restèrent fidèles à leur habitude, qui était de violer tout ce qui se rattache au droit et à la justice.

(1) BAICIOIANU, *op. cit.*, p. 67.

SECTION IV.

L'ÉMISSION DES BILLETS DE LA BANQUE GÉNÉRALE ROUMAINE

Projet de l'Allemagne en vue d'une exploitation complète de la Roumanie — Emission des billets par la Banque Générale roumaine. — L'émission et la Convention de La Haye. — Motifs invoqués par les Allemands en ce qui concerne l'émission de billets. — Organisation de l'émission. — Succursales de la Section d'émission. — Les billets émis par les Allemands. — Emploi que firent les Allemands de ces billets. — Conséquences de l'émission allemande.

L'expérience monétaire des Allemands en Belgique et en Pologne (1) avait, par l'inflation et par la dépréciation du mark qui en résultait, alarmé la Reichsbank.

Dans le pays nouvellement envahi, les Allemands changèrent alors de politique. Ils adoptèrent ce principe : « s'il faut détériorer un étalon monétaire, que ce soit celui de l'occupé et non celui de l'occupant » (2).

C'est ainsi qu'ils décidèrent l'émission et la mise en circulation par la Banque Générale roumaine (3) d'une monnaie spéciale qu'ils nommèrent aussi « leu ». De

(1) Pour détails, voir RIST, Cours de doctorat 1919-1920.

(2) LANSBURGH, Die Bank, 1914. Cité par RIST, Finances de guerre de l'Allemagne, p. 160.

(3) Sur l'origine des capitaux de cette Banque, voir *supra*, p. 35. Voir aussi SLAVESCO, La Banque Générale roumaine et la guerre nationale.

« leu ». De cette façon, les vainqueurs évitaient la dépréciation du mark en Roumanie. De plus, par un plan diabolique, ils assuraient, sans rien déboursier, le ravitaillement des armées et de la population allemande affamée.

Dès le 29 octobre 1916, c'est-à-dire avant l'occupation de Bucarest (1), un projet avait été élaboré. Il prévoyait

(1) *Séance du conseil de guerre de Berlin.*

« Le 29 octobre 1916, à 10 heures du matin, eut lieu au ministère de la guerre une séance à laquelle assistaient les représentants de l'Autriche-Hongrie et de la Bulgarie, pour discuter sur la création d'un moyen de paiement pour la Roumanie.

Le major von Kessler présenta les points qui pourraient servir de base à la création d'un moyen de paiement.

A. — 1° Chaque allié appartenant à l'armée doit payer en numéraire tout ce qu'il prend dans le pays pour ses besoins; 2° Les grands dépôts seront réquisitionnés à l'aide de bons; 3° Dans certains cas où l'administration militaire a un intérêt spécial à provoquer la *serviabilité du vendeur*, le paiement se fera en numéraire.

B. — Il faut créer un nouveau moyen de paiement qui soit accepté par n'importe quel roumain, ainsi que par tout homme appartenant à l'armée, moyen qui soit admis également par l'administration militaire de l'armée. La confection sera en langue roumaine.

C. — Ce moyen de paiement sera obtenu par l'ordre qui sera donné à la Banque Générale roumaine, par les autorités allemandes, de mettre en circulation des billets de banque à l'aide d'une section d'émission, billets qui seront couverts par un dépôt de marks à la Reichsbank à Berlin, au cours de 80 marks pour 100 lei.

A la conclusion de la paix, il sera procédé de façon que le remboursement de tous les billets émis soit mis à la charge du gouvernement roumain. Par ce procédé, tout le dépôt ferait retour à ceux qui l'ont déposé, et les alliés auraient reçu pendant tout ce temps, de façon gratuite, les marchandises importées.

Et si, lors du remboursement des billets, des prétentions étaient élevées sur le dépôt de la Banque de l'Empire, il n'en résulterait aucun dommage pour les Empires alliés, attendu qu'ils en auraient reçu déjà la contre-valeur en marchandises.

D. — La société centrale d'achat de Berlin, s'est déclarée prête à jouer le rôle de banquier vis-à-vis de la section d'émission et à déposer des couvertures à la Reichsbank, sur demandes télégraphiques, de façon que cette section d'émission soit en état de faire de nouvelles émissions de billets selon les besoins.

La Centrale d'importation s'est aussi déclarée prête à procéder à la liquidation de tous les comptes avec les empires alliés, de la façon employée jusqu'alors.

E. — Il a été décidé à l'unanimité, considérant que déjà une grande partie de la Roumanie est occupée, de procéder aussi rap-

l'émission par la Banque Générale Roumaine de « billets en langue roumaine » couverts par un dépôt en marks à la Reichsbank, au cours de 80 marks pour 100 lei. Le projet prévoyait aussi qu'à la conclusion de la paix (que les Allemands imaginaient favorable aux Empires Centraux) on procéderait de façon à assurer le remboursement de ces billets par le gouvernement roumain ; le dépôt de la Reichsbank devait être retourné aux déposants. Ainsi les Allemands grâce aux importations roumaines, ravitailleraient gratuitement leur armée et leur pays.

A la suite de ce projet, l'envahisseur avait même établi un accord avec la Société centrale d'importations de Berlin (Zentraleinkaufsgesellschaft) (1) pour déposer, sur simples demandes télégraphiques, les couvertures en marks à la Reichsbank.

On voit donc que le projet du 29 octobre 1916 n'avait rien négligé de l'organisation, du fonctionnement, et même de la liquidation de cette vaste entreprise de rapine.

Le but de l'ennemi était clair (2) :

« 1° Exploiter avec plus de facilités la production du pays et d'organiser ensuite son exportation en Allema-

pidement que possible à l'introduction de ces monnaies par le commandement suprême de la 9^e armée et de l'armée de Mackensen

F. — Pour créer une plus grande facilité de liquidation, la société centrale d'importation sera l'unique institution de liquidation pour les ministères de la guerre des 4 Empires alliés.

G. — La marchandise réquisitionnée prête à être expédiée, doit être payée immédiatement par les quatre Empires, en numéraire et suivant un prix fixé, entre les mains de l'institution de liquidation, attendu qu'une liquidation retardée ferait certainement surgir de nombreuses difficultés.

Sur tous ces points l'accord a été unanime ».

(BAICOIANU, *op. cit.*, p. 22).

(1) Société en commandite à Berlin.

(2) Profestation du gouvernement roumain à la Conférence de la Paix. Voir CREANGA, *op. cit.*, I, p. 1.

gne, attendu que les Bons de réquisition allemands n'inspiraient pas assez de confiance à la population roumaine.

2° Accaparer, par un procédé détourné, les richesses du pays qu'ils payent avec des billets fictifs, opérant de cette manière une véritable expropriation des biens privés.

3° Eviter la dépréciation du papier allemand.

4° Ruiner complètement l'économie nationale et le crédit de l'Etat roumain par la dépréciation de la monnaie nationale et le renchérissement de la vie en rendant ainsi sa dépendance économique plus étroite et le contrôle de la vie économique plus efficace ».

*
* * *

Quarante-deux jours après l'occupation de Bucarest, le plan d'émission était en voie d'exécution.

L'ordonnance du 18 janvier 1917 adressée au public décidait (1) :

Ordonnance.

« Conformément à ma décision de ce jour, est incorporée à la Banque Générale de Bucarest une section d'émission de billets de banque.

Celle-ci émet des billets de banque sur la base d'un dépôt en marks à la Banque d'Empire, à Berlin.

(1) CREANGA, *op. cit.*, p. 2. — Une ordonnance confidentielle fut envoyée le même jour aux services intérieurs de l'administration militaire pour leur ordonner la réception des billets émis pour leur pleine valeur nominale. Ord. N° 4135 du 18 janvier 1917. Une lettre concernant l'organisation de la section d'émission fut également envoyée à la B. Générale roumaine.

Les billets émis sont des moyens légaux de paiement dans le territoire occupé (1).

Les stipulations contraires sont nulles.

Tous les habitants et toutes les autorités de ce territoire sont obligés, par la présente, de recevoir en paiement les billets pour leur pleine valeur nominale.

Les billets seront reçus pour leur pleine valeur nominale par les troupes et les autorités alliés qui se trouvent dans ce territoire ».

Le Commandement suprême

MACKENSEN,

Général Feldmarschal.

Le lendemain, c'est-à-dire le 19 janvier 1917 arrivait de l'Imprimerie impériale allemande (2) le premier transport de billets pour une valeur de 148.162.500 lei (3).

(1) Le cours forcé fut prescrit aussi par l'ordonnance N° 10 du 25 février 1917.

« La section d'émission de la Banque Générale roumaine a émis des billets de 1.000 lei, 100 lei, 20 lei, 1 leu, 0,50 et 0,25 lei. (Plus tard, elle a émis des coupures de 2 et 5 lei). Ces billets sont le moyen légal de paiement dans le territoire occupé et comme tels ils doivent être reçus en paiement par tous les habitants pour leur pleine valeur nominale.

Ceux qui, en cas de vente, refuseront de les recevoir pour leur valeur nominale intégrale, recevront à leur place, un bon de réquisition; les magasins qui refuseront de les accepter seront fermés. D'autre part, les caisses de l'armée et les autorités recevront aussi ces billets pour leur pleine valeur nominale ». Voir SCANTEIE, *op. cit.*, II, p. 53.

(2) D'après les actes trouvés, on a pu constater que l'impression des billets avait été ordonnée à l'Imprimerie du Reich par le Grand-Quartier Général allemand dès le 31 octobre 1916 (CREANGA, p. 6). Plus tard, ce fut la section financière qui ordonna l'impression des billets lesquels étaient expédiés par l'entremise de la Reichsbank à la section d'émission de la Banque Générale roumaine de Bucarest.

(3) Les billets étaient ainsi libellés :

1000 Lei

« Emis sur la base d'un privilège spécial et couverts par un dépôt en numéraire à la Banque d'Empire Allemand, Berlin.

La Banque Générale roumaine
(s.) *Lehman* *Petersen*.



Avant d'analyser l'organisation et le fonctionnement de cette émission, observons qu'elle est contraire aux clauses de la Convention de La Haye (1). En effet, ladite Convention, par son article 46, prescrit l'inviolabilité de la propriété privée en temps de guerre. La conséquence de ce principe est que l'occupant n'a pas le droit d'intervenir dans les rapports entre les personnes ou entre les personnes et leurs biens, car ces rapports restent régis par les lois civiles du territoire occupé.

Le même principe s'applique aussi aux personnes morales ou d'utilité publique et, en conséquence, à la Banque Nationale de Roumanie, société privée par actions, sur laquelle l'Etat n'a qu'un droit de surveillance et de contrôle.

Rappelons encore que l'occupant ne saurait avoir plus de droits que l'Etat.

Les Allemands ne pouvaient donc exercer sur la Banque Nationale de Roumanie que les droits de surveillance et de contrôle qu'avait l'Etat roumain.

La Banque Nationale avait le privilège de l'émission accordé par le pouvoir législatif. Dans l'octroi de ce privilège, l'occupant ne pouvait pas se substituer. Les Allemands ne pouvaient donc émettre de billets sans amputer le droit d'émission de la Banque, au mépris des lois internationales, lois d'ailleurs si souvent transgressées par les Allemands.

Notons, en outre, que s'il était permis aux armées

(1) PLASTARA, La question des billets émis par la Banque Générale pendant l'occupation. *Annales Statistique et Economiques*, 1919, N° 5-6, p. 28.

d'occupation d'émettre des billets à cours forcé, il leur serait facile d'acquérir toute la fortune du territoire occupé; elles donneraient en échange « des monnaies fictives qu'en fin de comptes devrait payer la population expropriée » (1).

L'émission telle qu'elle fut envisagée par les Allemands, a été une dissimulation d'indemnité de guerre par anticipation, autrement dit, une opération de pillage.

* * *

Le motif qu'invoquait les Allemands pour justifier leur émission de billets, était la pénurie monétaire du territoire occupé. Ainsi, on peut lire dans le « Bukares-ter Tagblatt » du 18 janvier 1917 :

« Par l'enlèvement du numéraire de tous les ministères et de toutes les administrations publiques, on a soustrait du pays les moyens financiers nécessaires à la vie publique, numéraire qui, par l'émission de ces nouveaux billets, trouvera un remplacement entièrement équivalent ».

Or, il n'y avait pas de pénurie monétaire et, en supposant qu'il y en eût, cette raison n'excusait en rien l'émission de 2.114 millions de lei qui furent jetés sur le marché. Cette somme représente plus du double de la circulation de la Banque Nationale au début de la guerre roumaine. La situation de la Banque au 5 août 1916 indique, en effet, une circulation de 1.014 millions de lei. Ajoutons que cette circulation appartenait à l'Etat roumain *entier*, c'est-à-dire à une population représentant le double de la population du territoire occupé. Notons

(1) CREANGA, *op. cit.*, I, p. 13.

encore que les Allemands n'avaient à payer que bien peu de fonctionnaires roumains, la plupart d'entre eux ayant quitté le territoire envahi (1).

Mais, pour établir de la façon la plus formelle la mauvaise foi des Allemands en ce qui concerne « la pénurie monétaire », rappelons que, dès le mois d'octobre 1916, ils avaient décidé l'émission de billets de la Banque Générale roumaine; l'Imprimerie Nationale de Berlin avait même été chargée de l'impression. Or, à cette époque, l'envahisseur ignorait encore la possibilité d'une pénurie monétaire en Roumanie.

Les justifications invoquées par l'ennemi sont donc bien fragiles. Comme nous le verrons plus loin tout effort,, dans cette question d'émission, tendait à piller méthodiquement le territoire envahi. —

* * *

La Banque chargée de l'émission des billets fut, avons-nous dit, la Banque Générale roumaine; auprès de laquelle on créa une Section d'émission, sous la direction de l'administration militaire allemande.

La Section d'émission fut divisée en deux parties :

1° La section A, ou directrice, donnait l'ordre de paiement d'après les demandes de l'administration.

2° La section B exécutait les ordres de paiement, communiquait les paiements effectués et disposait pour la couverture de billets à la Reichsbank.

(1) CREANGA, *op. cit.*,

L'émission des billets était répartie sur quatre comptes (1) :

Compte A. — Pour les frais d'administration des armées du territoire occupé.

Compte B. — Pour l'achat des fournitures et marchandises faites par des bureaux spécialement chargés.

Compte C. — Pour les besoins de l'administration du territoire occupé, jusqu'à concurrence de la couverture.

Compte D. — Pour les autorités officielles allemandes et pour les personnes et les institutions ayant des paiements à effectuer en territoire occupé.

La couverture des émissions était garantie par un dépôt à la Reichsbank en marks ou en couronnes (papier) (2), à raison de 80 marks pour 100 lei (3). Les versements pour la couverture, en marks ou en couronnes, étaient faits par la Zentraleinkaufs-Gesellschaft de Berlin, sur avis télégraphique de la section d'émission (4), d'après la quantité de lei mis en circulation à Bucarest.

Lorsque l'état-major économique devait procéder à des paiements, il s'adressait à la section d'émission de la Banque Générale roumaine qui lui livrait les sommes nécessaires en avisant en même temps la Zentraleinkaufs-Gesellschaft; cette dernière déposait les marks des-

(1) CREANGA, *op. cit.*, I, p. 15.

(2) Les couvertures en couronnes étaient prélevées sur le dépôt que l'Autriche-Hongrie avait à la Reichsbank; le cours était calculé d'après la cote de Berlin. Les Bulgares et les Turcs furent admis plus tard à participer à l'émission; on exigea une couverture préalable, soit en marks, soit en « leva » ou « piastres », ces monnaies étant calculées d'après le cours du mark.

(3) La parité du change, 80 marks = 100 lei ou 100 marks = 125 lei.

(4) Ces versements se faisaient à un compte spécial de marks que la Banque Générale roumaine possédait à la Reichsbank.

tinés à la couverture des billets émis par la section d'émission (1).

* * *

La comptabilité de la section d'émission n'était pas parfaite. Elle était dépourvue du contrôle automatique de la comptabilité en partie double; on y trouvait des actes mal enregistrés ou rédigés; la fabrication et l'expédition des banknotes étaient insuffisamment vérifiées (2). Etant donnée la mauvaise organisation du contrôle, de faux billets furent mis en circulation (3).

* * *

Les Allemands, pour faciliter les paiements en territoire occupé, établirent successivement trois succursales de la section d'émission de la Banque Générale roumaine.

1° Section de Craïova, avec une dotation de 6.000.000 de lei (1^{er} février 1917).

2° Section de Ploesti, avec une dotation de 1.300.000 lei (28 avril 1917).

(1) Pour donner plus de confiance au public dans les billets ainsi mis en circulation, les Allemands décidèrent que la couverture des billets de la Banque Générale roumaine formerait à la Reichsbank un dépôt spécial, non disponible, même pour les émetteurs de billets.

La Convention du 25 février 1917 prévoyait les mesures suivantes :

« On ne pourra disposer qu'avec le consentement du chancelier de l'Empire, des dépôts de la Banque Générale roumaine, section d'émission, se trouvant à la Banque d'Empire, de même que des disponibilités en marks de la Banque Générale roumaine. Le chancelier ne donnera son consentement qu'après entente avec les Etats alliés » § 17. (CREANGA, *op. cit.*, p. 46).

(2) Seuls ont été enregistrés les numéros des billets de 1.000 et de 400 lei mis en circulation.

(3) Une bande de faux-monnayeurs découverte à Brasov avoua que des billets avaient été mis en circulation pour une somme de 3 millions de lei. (CREANGA, *op. cit.*, I, p. 37.)

sur lesquels 2.172.030.000 de lei furent envoyés à Bucarest.

La différence entre les billets commandés et expédiés — soit 116.620.000 lei — resta à Berlin.

Il n'est pas sans intérêt de donner, dans l'ordre chronologique, les quantités de lei reçus par la Banque Générale roumaine (1).

Lei 148.162.500	le 19 janvier 1917
» 172.240.000	» 14 mars 1917
» 29.240.000	» 28 avril 1917
» 15.815.000	» 28 mai 1917
» 154.870.000	» 22 juin 1917
» 44.980.000	» 3 août 1917
» 1.010.000	» 10 août 1917
» 42.725.000	» 24 août 1917
» 292.740.000	» 27 septembre 1917
» 45.425.000	» 9 octobre 1917
» 29.850.000	» 15 novembre 1917
» 81.375.000	» 5 mars 1918
» 213.100.000	» 9 avril 1918
» 120.000.000	» 11 mai 1918
» 104.415.000	» 14 mai 1918
» 240.000.000	» 4 juin 1918
» 120.000.000	» 12 juillet 1918
» 100.000.000	» 31 juillet 1918
» 215.725.000	» 7 octobre 1918

Total Lei 2.172.030.000 (2)

(1) BAICOIANU, *op. cit.* p. 29.

(2) Cette somme fut expédiée en coupures de la manière suivante; (CREANGA, *op. cit.*, p. 24.)

L'examen de ces chiffres montre que pendant les dix mois ayant précédé l'armistice (janvier-novembre 1917), la Banque Générale a reçu environ 977 millions de lei. On voit, d'autre part, que, pendant les huit derniers mois de l'occupation (mars-octobre 1918), la réception s'est élevée à 1.200 millions de lei.

Sur ces 2.172.030.000 lei, d'après les registres allemands, 2.114.727.957 lei seulement, furent mis en circulation sous forme de coupures de 1.000, 100, 20, 5, 2, 1, 0,40, 0,25 lei (1) :

Coupures de :	Sommes
1.000 lei	1.172.824.000 lei (2)
100 »	508.695.150 » (3)
20 »	295.568.720 »
5 »	97.003.342 »
2 »	4.114.603 »
1 »	25.545.200 »
0,50	6.288.415,50
0,25	4.658.526 »

Total lei 2.114.727.958

En billets de 1.000 lei	1.180.000.000 lei	soit	54,3 %
» 100 »	509.400.000 »	»	23,4 %
» 20 »	300.000.000 »	»	14,0 %
» 5 »	122.950.000 »	»	5,7 %
» 2 »	15.200.000 »	»	0,7 %
» 1 »	29.110.000 »	»	1,3 %
» 0,50 »	8.895.000 »	»	0,3 %
» 0,25 »	6.475.000 »	»	0,3 %
Total	2.172.030.000 lei		100 %

(1) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 33.

(2) Les billets de 1.000 lei sont numérotés de 1-1.800.000

(3) Les billets de 100 lei sont numérotés de 1-5.094.000.

Ces 2.114.727.958 lei furent couverts à la Reichsbank
comme l'indique le tableau suivant (1) :

Au compte A	Prélèvements d'ar- gent par les unités de troupes	Marks	Marks	526.718.010,95
		Couronnes	322.266.500 =	Marks 206.640.000,—
Au compte B	Prélèvements par l'état-major	Marks	Marks	474.495.288,18
		Couronnes	429.203.475 =	Marks 280.720.193,64
Au compte C	Transfert de l'avoir de la Banque Natio- nale de Roumanie à Berlin par ordre de l'état-major adminis- tratif	Marks	Marks	180.000.000,—
Au compte D	Paiements pour les particuliers et les sujets des Puissan- ces Centrales	Marks	Marks	1.356.999,70
		Couronnes	240.200 =	Marks 160.000,—
Au compte D. I	Centrale des céréales liquidation Behles	Marks	Marks	9.245.937,—
		Autriche-Hongrie	Marks	3.960.000,—
		Couronnes	12.741.700 =	Marks 8.485.937,—

Emission de lei 2.114.727.957,91 à 80 marks
pour 100 lei Marks 1.691.782.366,17

On peut observer que la couverture était faite en
marks et en couronnes-papier. Si on se rappelle que le
mark avait pour couverture, 33 % de l'or et du papier
(Darlehen-Kassenscheine, Reichskassenscheine) et qu'en
oultre, au cours du change, le mark représentait en 1916-
18 une perte variant entre 30 % et 50 % (2), on se rend
compte de quelle couverture fictive jouissait l'émission
faite par la Banque Générale roumaine.

Sur ces 2.114.727.957 lei revenaient (3) :

(1) BAICOIANU, *op. cit.* p. 32.

(2) RIST, *Finances de guerre de l'Allemagne*, p. 184-185.

(3) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 33.

A l'Allemagne..	1.380.658.549 lei
A l'Autriche-Hongrie.. . . .	624.957.663 »
A la Bulgarie..	100.000.000 »
A la Turquie	8.901.620 »
Billets de banque retirés.. . .	210.125 »

Total .. 2.114.727.957 lei

Sur cette somme, jusqu'à la conclusion de la paix (janvier 1917-février 1918) furent mis en circulation 800.647.097 lei (1).

Après la signature de la paix, les billets émis furent à la charge de l'Etat roumain (2). Enfin, du mois de mars 1918 jusqu'à l'évacuation du territoire occupé (octobre 1918), l'émission augmenta de 1.314.080.859 lei (3).

L'émission de la première période (13 mois) représente 38 % de l'émission totale, avec une moyenne d'émission mensuelle de 57.189.000 lei. Dans la seconde période (8

(1) L'émission, par mois, fut la suivante : (CREANGA, *op. cit.*, I, p. 27).

Janvier et février 1917	Lei	20.002.077
Mars 1917	»	29.883.067
Avril 1917	»	43.789.993
Mai 1917	»	63.059.136
Juin 1917	»	85.892.415
Juillet 1917	»	75.741.249
Août 1917	»	107.929.968
Septembre 1917	»	90.478.124
Octobre 1917	»	91.444.346
Novembre 1917	»	74.199.225
Décembre 1917	»	27.689.700
Janvier 1918	»	23.323.057
Février 1918	»	67.214.738

Lei 800.647.097

(2) L'art. 6 de la Convention prévoyait que toute l'émission des Allemands jusqu'à la ratification de la paix serait à la charge de l'Etat roumain. C'est ce qui explique (entre autres motifs), le retard mis par les Allemands à ratifier la Paix de Bucarest.

(3) L'émission par mois fut la suivante :

mois) — bien que la récolte déficitaire de l'année 1918 ait beaucoup diminué la capacité d'exportation du pays — l'émission représente 62 %, et la moyenne de l'émission mensuelle atteint : 164.260.000 lei (1) (soit une somme triple que celle de la première période).

Nous avons vu, d'ailleurs, que même après la *signature de la paix*, les Allemands avaient commandé (en juin et juillet 1918) pour 400 millions de lei en billets.

Ces chiffres nous semblent suffisamment suggestifs pour mettre en lumière le rapt commis par l'ennemi sous le couvert du Traité de Bucarest.

Au cours des 20 mois d'occupation, on brûla pour 10.002.006 lei de billets usés qui, afin d'inspirer plus de confiance au public, furent remplacés par des billets neufs (2).

Signalons aussi que le 29 octobre 1918, lors de l'évacuation du territoire occupé, les Allemands emportèrent

Mars 1918.....	Lei	358.839.844
Avril 1918	»	108.269.405
Mai 1918	»	287.055.977
Juin 1918	»	131.268.277
Juillet 1918	»	232.762.846
Août 1918	»	76.188.216
Septembre 1918	»	77.343.750
Octobre 1918	»	42.352.541
		Lei 1.314.080.859

(1) CREANGA, *op. cit.*, I, p. 27.

(2) Les coupures brûlées se répartissent ainsi :

1.000 lei	187.000 lei
100 »	571.150 »
20 »	3.933.980 »
5 »	2.720.242 »
2 »	28.970 »
1 »	1.554.502 »
0,50 »	574.771 »
0,25 »	431.489 »

Total 10.002.104 Lei
BAICOIANU, *op. cit.*, p. 43).

sans ordre de paiement ni quittance de reçu, pour 17.600.000 lei en billets non couverts à la Reichsbank (1). Cette somme fut probablement dépensée pendant la retraite.

Mentionnons enfin qu'on a trouvé, dans la caisse de la section d'émission, lors du retour du gouvernement roumain une somme de 29.669.936 lei.

L'état de l'émission de la Banque Générale roumaine peut donc se résumer ainsi (2) :

Billets commandés à Berlin	Lei 2.283.650.000
Billets expédiés à Bucarest	2.172.030.000
Billets restés à Berlin	111.600.000

Pour les billets expédiés à Bucarest, la situation est la suivante :

Billets mis en circulation avec couver-	
ture à la Reichsbank	Lei 2.114.727.957
Billets brûlés	10.002.106
Billets pris par les Allemands lors de leur	
retraite	17.600.000
Billets trouvés dans la caisse	29.699.936
	Lei 2.172.030.000

Toute cette vaste entreprise d'émission n'était pas faite gratuitement par la Banque Générale roumaine. Elle

(1) Ce retrait fut enregistré sous la mention « *Banknoten unterwegs nach Berlin* » sans pouvoir établir l'indentité de la formation qui s'en était emparé.

(2) CREANGA, *op. cit.*, p. 29.

préleva une commission de 1/8 %, correspondant à 2.643.909 lei, destinés, théoriquement, aux frais de local ou du personnel.

Même en déduisant ces frais, M. Creanga arrive à évaluer le bénéfice net que la banque réalisa à la suite de cette opération, à 2.574.074 lei (1).

*
* *

L'emploi que les Allemands firent des billets émis par la Banque Générale roumaine constitue une violation flagrante des principes du droit international. En effet, la Convention de La Haye, par l'article 49, prescrit : « Si, en dehors des impôts mentionnés dans l'article précédent, l'occupant perçoit d'autres contributions dans le territoire occupé, ces contributions ne pourront être employées que pour les besoins de l'armée ou pour l'administration de ces territoires ».

L'émission de la Banque Générale roumaine, bien qu'elle représentât une grave infraction au droit international, peut être assimilée à un impôt de guerre puisqu'elle devait être remboursée par l'Etat roumain.

Or, d'après l'art. 49 déjà cité, cette émission aurait dû servir aux besoins de l'armée et de l'administration militaire du territoire. En fait, ces billets servirent, en dehors du paiement des réquisitions, à des fins illicites.

Ainsi, l'émission de la Banque Générale roumaine fut utilisée (2) :

(1) CREANGA, *op. cit.*, I, p. 30.

(2) Voir la protestation de la Banque Nationale de Roumanie. CREANGA, *op. cit.*, I, p. 11.

1° A payer les réquisitions et les achats destinés à nourrir la population affamée des Empires Centraux.

2° A retirer les marks qu'on aurait pu trouver en circulation.

3° A accaparer les billets de la Banque Nationale de Roumanie.

4° A retirer l'or que possédait encore la population civile.

5° A payer des achats à l'étranger.

1° Toutes les réquisitions et tous les achats faits par les Allemands en territoire occupé furent payés avec les lei de la Banque Générale roumaine. Comme l'émission des billets devait être — même d'après le projet de Kessler (29 octobre 1916) — mise à la charge de la Roumanie, il en résulte que l'Allemagne et ses alliés furent, en réalité ravitaillés gratuitement pendant 23 mois avec les céréales, le pétrole et les autres produits roumains. Or, les articles 49 et 52 de la Convention de La Haye s'opposent à toute réquisition faite en dehors des besoins des armées d'occupation. Remarquons encore que celle-ci a été fortement augmentée par des « dizaines de milliers de convalescents, ainsi qu'un immense appareil administratif dont la mission n'était pas tant d'administrer le pays que d'en exploiter jusqu'à l'épuisement des ressources pour le transport en Allemagne » (1).

Les Allemands avaient préféré l'émission de billets à tout autre système, car ils pouvaient ainsi obtenir beaucoup plus qu'au moyen des Bons de réquisitions.

Cette émission, en outre, entretenait l'illusion que l'en-

(1) CREANGA, *op. cit.*, I, p. 11.

vahisseur payait effectivement les marchandises destinées à son armée. Les Bons de réquisition auraient toujours été considérés par la population roumaine comme une levée sans équivalent. De plus, les billets émis avaient la même dénomination (« lei ») que les billets de la Banque Nationale de Roumanie et, de cette façon, leur infiltration était plus facile.

2° L'émission de la Banque Générale roumaine fut encore utilisée pour pratiquer le retrait des marks qui pouvaient encore se trouver dans le territoire occupé.

En effet, l'ordonnance du 20 février 1917 prescrit que « tout paiement en monnaie allemande ou austro-hongroise est prohibé dans le territoire de l'administration militaire » (1).

Les troupes d'occupation étaient obligées d'échanger leurs marks contre les billets de la Banque Générale roumaine. Cet échange était facilité par les agences de change militaire établies dans toutes les villes. L'administration allemande avait même défendu toute importation de valeurs allemandes, austro-hongroise, bulgares et turques.

L'ordonnance du 2 août 1917 décrétait :

« Il est interdit d'importer la « valuta » allemande, austro-hongroise, bulgare et turque, tant sous forme de numéraire que sous celle de chèques, traites, et des dis-

(1) CREANGA, *op. cit.*, I, p. 12.

ponibilités de n'importe quelle nature par lettres ou télégrammes ou par l'intermédiaire des militaires et des civils. Les exceptions à cette interdiction doivent être approuvées par l'Etat-Major Administratif et l'Administration Militaire en Roumanie » (2).

Les particuliers d'Allemagne ou des pays qui lui étaient alliés et qui avaient à faire des paiements en territoire occupé, devaient les effectuer en billets de la Banque Générale roumaine obtenus contre dépôts de marks à la Reichsbank. Les Allemands avaient même créé un compte spécial : le compte D, prévue pour les paiements qu'auraient à faire, en territoire occupé, les autorités officielles allemandes, les particuliers, les maisons de commerce de l'Allemagne et de ses alliés.

D'après les registres de l'Administration allemande on acheta des marks et on effectua des paiements en lei, dans les conditions indiquées ci-dessous, pour 2.106.374 lei.

Par ces mesures, les Allemands évitaient l'agglomération des marks ou des couronnes en territoire occupé ; ils évitaient aussi la dépréciation du mark allemand par rapport au lei.

3. — L'administration militaire utilisa encore l'émission de la Banque Générale roumaine pour retirer de la circulation les billets de la Banque Nationale. En effet, au début de l'occupation, les Allemands échangeaient les billets de la Banque Générale contre des marks, au taux de 80 marks les 100 lei, tandis que les billets de la Banque Nationale étaient changés au taux de 75 marks les 100

(1) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 38.

lei, afin de les déprécier. Mais le public se garda bien de changer les billets de la Banque Nationale, préférant, au contraire, les conserver, car ils étaient garantis par une encaisse-or réelle ainsi que par des créances recouvrables. Les Allemands se ravisèrent plus tard; ils établirent pour les billets de la Banque Générale et pour ceux de la Banque Nationale un cours unique. Cependant, les billets de la Banque Nationale disparurent assez vite de la circulation, suivant la loi économique d'après laquelle « la mauvaise monnaie chasse la bonne ». Et les billets de la Banque Générale furent les seuls dont on fit usage.

4° L'émission de la Banque Générale servit de plus à enlever l'or qui se trouvait en territoire occupé. A la vérité, il y en avait peu, car la Roumanie n'était pas avant la guerre un pays où l'or circulait beaucoup; de plus, pendant la neutralité, en vertu de la prime de l'or, le public avait vendu presque tout le métal précieux qu'il possédait.

Les Allemands cherchèrent d'abord à accaparer l'or par des menaces d'amendes (1), qui n'eurent évidemment aucune portée. Ils commencèrent alors à donner des primes pour les dépôts d'or, primes de 10 % au début (2) et plus tard de 30 % (3). Ces primes étaient payées avec du papier qui ne coûtait rien aux vainqueurs, et contre lequel ils obtenaient l'or destiné à renforcer l'encaisse de la Reichsbank.

Cette opération n'eut pas le résultat désiré par l'ennemi. On peut voir, en effet, que le cours de l'or, sur le

(1) Ordonnance du 5 avril 1917.

(2) Ordonnance du 8 mars 1917.

(3) Ordonnance du 31 juillet 1917.

marché roumain, représentait une prime de 70-75 % en décembre 1916, et augmenta jusqu'à 600 % le 3 novembre 1917 (1). Les envahisseurs essayèrent alors un autre système : on ne vendait plus de sucre que contre des monnaies d'or. L'appât était assez tentant, le sucre étant très rare. Mais les Allemands, même dans cette opération, abusèrent de la confiance du public. En effet, les premiers déposants reçurent du sucre, mais plus tard, les ennemies exigèrent des versements anticipés afin, disaient-ils, de pouvoir faire venir le sucre jusqu'en Roumanie. Ce sucre, comme on devait s'y attendre, n'arriva jamais, et l'or fut changé contre des billets de la Banque Générale.

5° L'envahisseur, enfin, employa les billets de la Banque Générale roumaine pour des paiements à l'étranger, en Bulgarie, en Hongrie, en Allemagne. Même pendant les négociations de paix, alors qu'ils savaient que ces billets seront mis à la charge de la Roumanie, les Allemands achetaient en Ukraine et en Bessarabie du

(1) Le cours de l'or accusait une prime variable suivant les mois de guerre :

Le 31 décembre 1916	70-70 %
15 janvier 1917	90 %
15 février "	103 %
24 mars "	140 %
31 mai "	150 %
30 juin "	160 %
31 juillet "	170 %
31 août "	235 %
29 septembre "	280 %
31 octobre "	475 %
3 novembre "	600 %
2 avril 1918	300 %
13 mai "	400 %
21 août "	485 %
17 septembre "	495 %
26 octobre "	240 %

BAICOIANU, *op. cit.*, p. 37.

blé, avec les billets émis par la Banque Générale (1). C'était donc une traite qu'ils tiraient sur l'Etat roumain, car celui-ci devait rembourser les possesseurs de ces papiers avec les billets de la Banque Nationale.

* * *

L'émission des Allemands fut utilisée de la manière suivante (2) :

971.134.194 lei	pour l'achat des matières premières (céréales, pétrole, etc.).
905.987.388 »	entretien et solde des troupes.
235.550.000 »	état-major administratif.
2.106.374 »	achat de marks et paiement en lei.

Total 2.114.717.987 lei

Les 235 millions de lei encaissés par l'état-major administratif furent couverts, sous prétexte qu'ils avaient servi aux besoins du territoire, par les 180 millions de marks que la Banque Nationale de Roumanie avait en dépôt à la Reichsbank. C'était une mauvaise raison pour justifier la mainmise sur ces 180 millions de marks, car les 235 millions de lei furent toujours utilisés, comme bien l'on pense, dans l'intérêt de l'occupant. M. Creanga remarque qu'on a employé pour les besoins administratifs environ 40 millions de lei (budget de l'Etat roumain.)

Les paiements effectués par la Section d'émission de

(1) JANCOVICI, *Le Traité de paix de Bucarest*, p. 120.

(2) CREANGA, *op cit.*, I, p. 40.

la Banque Générale roumaine se répartissaient ainsi, suivant l'objet et les pays (1) :

Emploi des paiements	Allemagne	Austro-Hon.	Turquie	Bulgarie	Total
Céréales et fourrage	388.761.251	298.382.408	—	—	687.143.750
Matières premières	41.514.523	26.835.478	—	—	68.350.000
Huiles minérales	140.583.603	21.916.396	—	—	162.500.000
Etat Major Administratif	235.500.000	—	—	—	235.500.000
Troupes	535.615.018	258.300.000	6.572.370	100.000.000	900.487.388
Etat Major Econ. Constantza et Soc. Pétrolifères	19.930.482	3.765.869	—	—	23.696.352
Etape XV	5.500.000	—	—	—	5.500.000
Particuliers	1.696.249	200.000	—	—	1.896.249
E. Behles en liquidation	11.557.421	15.557.421	—	—	27.114.842
Marchandises diverses	—	—	2.320.250	—	2.320.250
Total (2)	1.380.658.540	624.957.663	8.901.620	100.000.000	2.114.517.832

*
* *

Les conséquences de cette vaste entreprise d'émission effectuée par les Allemands avec l'aide de la Banque Générale roumaine, fut l'inflation monétaire, avec tout son cortège de répercussions sur la situation économique du pays.

Un premier résultat fut la prime de l'or qui atteignit — nous l'avons dit — le taux prodigieux de 600 %.

Mais l'effet le plus désastreux fut la hausse des prix. Il faut rappeler que la principale cause de cette hausse, était représentée par les achats des troupes allemandes. L'ennemi, se rendant compte de la valeur fictive de

(1) CREANGA, *op. cit.*, I, p. 41.

(2) Par rapport au total de l'émission, les paiements correspondent aux taux suivants :

Céréales et fourrages	32,50 %
Matières premières	3,24 %
Huiles minérales	7,70 %
Etat-major administratif	11,14 %
Troupes	42,60 %
Etat-major économique Constantza et so- ciétés pétrolifères	1,12 %
Etape XV	0,26 %
Particuliers	0,09 %
E. Behles en liquidation	1,11 %
Marchandises diverses	0,11 %

ces billets et sachant que le remboursement était à la charge de l'Etat roumain, n'hésitait pas à concurrencer les demandes de la population civile. Une surenchère en résultait, d'où : la hausse des prix. Dans cette question intervenait encore un élément tout aussi important : la raréfaction des produits. L'administration militaire, par ses exportations abusives dans le but de ravitailler l'Allemagne, avait épuisé tous les stocks de produits et puissamment contribué à leur raréfaction. Ajoutons de plus que la confiance accordée aux billets de la Banque Générale roumaine était très limitée. Par le fait de l'émission abusive, qui ne répondait nullement aux besoins de la circulation, par l'abondance de numéraire, par l'inflation, en un mot, on a diminué la valeur des billets et leur force d'achat. Tous ces éléments ont contribué à la hausse des prix.

Voici, à titre d'exemple, la valeur de quelques articles (1) :

	1916		1918	
		Lei		Lei
Blé (le wagon)	2200		7000	
Sucre	1.30	"	15 à 25	"
Lait	0.50-1	"	2 à 12	"
Viande	0.80	"	8 à 12	"
Farine de blé	0.80 à 1	"	7 à 14	"
Clous	1.50	"	8	"
Acier pour instruments	2.50 à 3	"	10 à 12	"
Drap (le mètre)	40	"	250 à 300	"
Fil	0.25 à 1	"	20	"
Toile de Hollande	4 à 7	"	100	"

Le tableau ci-dessus, emprunté à M. Creanga, montre que le prix de certains objets avait plus que décuplé.

Nous devons signaler encore une autre conséquence de cette situation : la hausse des effets publics et des ac-

(1) CREANGA, *op. cit.*, I, p. 49,

tions roumaines. En dehors de l'influence directe que la dépréciation des billets a pu exercer sur les cours des effets et actions, on doit ajouter également l'influence de l'opération faite par nombre d'occupants qui voulaient convertir *la valeur fictive* des billets de la Banque Générale en *valeur réelle*, par l'achat de rente sur l'Etat roumain ou actions de sociétés roumaines. Une autre raison poussait les Allemands dans l'accomplissement de cette opération; c'était leur désir d'exercer une influence sur le marché économique roumain. Par l'achat de nombreuses actions, ils pouvaient s'assurer une voix prépondérante dans l'industrie roumaine, et tenir en même temps celle ci sous l'étroite dépendance du marché allemand.

Voici quelques cours des effets et actions en Roumanie avant et pendant l'occupation (1).

	Avant la guerre	Pendant l'occupation
Obligations foncières rurales 5 %.....	90-95	106-107
» urbaines Bucarest 5 %.....	84-85	102-104
» communales 4 %	72-73	86-88
Emprunt National 1916	84-85	97-98
Actions Banque Nationale de Roumanie	5280-5300	6000-6100
» Romaneasca	620-640	760-780
» Agricole	480-490	585-590
» Générale roumaine	2190-2200	2890-2900
» Marmorosch, Blank et Cie.....	860-870	1040-1060
» de Crédit Roumain	840-850	940-950
Actions Soc. Navigat. Maritime Romania	290-300	1080-1120
» » Pétrol. « Steaua Romana »	1650-1680	2400-2500
» » » « Astra Romana »	1800-1850	2900-3000
» » Assurance Dacia	1470-1480	2250-2300
» » » Nationala	920-940	1440-1450
» » » Generala	1050-1065	1400-1450

Malgré ces cours, les Allemands n'ont pas obtenu les

(1) SLAVESCO, La Banque Générale roumaine et la guerre nationale, p. 39.

résultats qu'ils désiraient, car presque toutes les valeurs avaient été transportée à Jassy, lors de l'évacuation de la Banque Nationale de Roumanie.

Enfin, une autre conséquence de l'émission de la Banque Générale fut la baisse de billets provenant de la Banque Nationale. En effet, par les 2.214 millions de lei que les Allemands avaient jetés sur le marché, la circulation monétaire du pays doubla brusquement. La monnaie de la Banque Générale, émise sans garantie réelle se confondit avec les billets de la Banque Nationale et contribua ainsi à la dépréciation de ces derniers. La vie économique devait se ressentir de cette émission exécutée par les Allemands au mépris des lois internationales.

Les dommages causés sont difficiles à établir avec précision à cause de l'infiltration de la monnaie émise par l'envahisseur. Cet élément gêne toutes les recherches.

Ce qu'il nous semble juste, c'est le remboursement par les Allemands de l'émission de la Banque Générale roumaine.



Nous nous sommes permis d'insister sur ces questions afin de pouvoir mieux en comprendre les conséquences plus ou moins lointains et pour mettre également en relief la vaste entreprise de rapine que fut l'émission des billets de la Banque Générale roumaine, faite par les Allemands, au mépris de toutes les lois publique et internationales.

SECTION V

LE TRAITÉ DE PAIX DE BUCAREST (1)

Conditions dans lesquelles fut signée la Paix de Bucarest. — Le Traité et les Conventions additionnelles. — Divisions du Traité.

1. Le Traité général. — *Démobilisation. — Cession de territoires. — La question du Danube.*
2. Le Traité juridique et politique. — *Amnistie. — Naturalisations. — Propagande. — La question israélite. — L'Union de la Bessarabie.*
3. Les Conventions économiques. — *Mainmise sur les produits agricoles et sur l'agriculture roumaine. — Mainmise sur le pétrole. — Mainmise sur les forêts. — Mainmise sur l'industrie et sur le commerce. — Convention des transports.*
4. Les clauses financières. — *Les indemnités. — Bons de réquisition. — Billets de la Banque Générale.*

L'accord financier et la réglementation du change. — Contrôle de la Banque Nationale. — Règlement des paiements — Réglementation du change. — La Centrale des devises.

(1) Afin de compléter notre exposé sur la politique financière de l'administration ennemie et de montrer la façon dont les Allemands entendaient conclure la paix, nous donnons ici un bref résumé critique de la Paix de Bucarest.

Nous avons déjà signalé la situation désespérée dans laquelle la défection russe laissa la Roumanie (1).

Le 5 décembre 1917 le gouvernement roumain fut obligé d'adhérer à l'armistice conclu par les troupes russes avec l'ennemi (2).

En même temps, les Allemands répondant à un appel de l'Ukraine dirigèrent des troupes sur Odessa. De cette façon, la Roumanie était complètement encerclée par l'ennemi, et, de plus, devait compter avec de nouveaux adversaires : les Russes.

Le gouvernement roumain fut forcé de prélever quelques divisions du front, afin de parer aux attaques bolcheviques.

Les Allemands bien entendu spéculèrent sur une situation qui leur était aussi favorable pour adresser le 7 février 1918 un ultimatum à la Roumanie par lequel ils exigeaient dans un délai de 4 jours au plus, l'envoi de délégués roumains munis de pleins pouvoirs pour traiter. De plus l'ultimatum prévoyait — faute de quoi l'armistice serait immédiatement dénoncé — l'interdiction de tout mouvement de troupe en vue de combler les vides laissés par la défection russe (3).

L'émotion produite par cet ultimatum fut considérable. Le gouvernement que présidait alors M. Jean Brătianu démissionna et le Général Averesco — qui jouissait alors d'une popularité sans égale — fut chargé de former le nouveau cabinet (4).

(1) Voir *supra*, p. 191-193.

(2) Voir à ce sujet les détails donnés par M. Jancovici dans son ouvrage: « La Paix de Bucarest », p. 26-86.

La Roumanie signa cet armistice avec l'assentiment des représentants de l'Entente, qui se rendaient parfaitement compte de la situation désespérée et de l'isolement des armées roumaines.

(3) DJUVARA, *op. cit.*, p. 164.

(4) Février 1918.

Le gouvernement roumain avait toujours considéré comme base essentielle des négociations de paix, l'intégralité et l'indépendance du pays, ou, suivant le mot trompeur des hommes d'Etat austro-allemands : une paix sans annexions ni indemnités.

Aussi, la stupeur des délégués roumains fut-elle grande lorsqu'ils eurent connaissance des exigences allemandes. Sous peine de voir l'armistice immédiatement dénoncé, les roumains devaient adhérer aux conditions suivantes (1) :

- a) Cession de la Dobroudja.
- b) Rectification de frontière dans les Carpathes.
- c) Acceptation de mesures économiques correspondant à la situation.
- d) Renvoi immédiat de toutes les missions militaires de l'Entente.

Le bouleversement produit dans le gouvernement roumain par ces conditions de paix, l'empêcha de répondre dans les délais fixé, et la réponse, différée seulement de quelques heures aggrava les clauses précitées par l'addition des nouvelles mesures suivantes (2) :

- e) Démobilisation immédiate de huit divisions roumaines.
- f) Octroi immédiat, pour les troupes austro-allemandes, d'un passage à travers la Moldavie et la Bessarabie. Cette clause facilitait l'occupation de l'Ukraine méridionale.

Les préliminaires de paix furent signés le 9 Mars

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 79.

(2) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 83.

1918. Le Cabinet présidé par le Général Averesco « ne pouvant correspondre aux exigences de la nouvelle tournure que prenaient les événements, fit place à un Cabinet présidé par M. Marghiloman » (1).

La signature du Traité de Bucarest eut lieu le 7 mai 1918.

* * *

Nous avons rappelé ces faits pour faire mieux comprendre la tragique situation de la Roumanie, livrée par la Révolution Russe « pieds et poings liés » (2) à la rapacité allemande.

La volonté de la nation roumaine ne céda qu'à une force à laquelle nulle résistance efficace ne pouvait être opposée (3).

Le Traité de Bucarest, œuvre d'hypocrisie, de brutalité et de cupidité, monument monstrueux « élevé par la force brutale et vaniteuse au moment où elle avait cru avoir détruit le droit » (4), n'eût en fait, aucune existence réelle ou légale. Les Allemands avaient eux mêmes stipulé que le traité ne serait valable qu'après

(1) DJUVARA, *op. cit.*, p. 162.

(2) GUSTAVE HERVÉ dans la *Victoire* du 7 mars 1918.

(3) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 216. Dans l'introduction de son livre, plein d'une chaude éloquence, M. Jancovici commente ainsi les conditions de paix :

« ... Aurions-nous pu consentir, écrit-il, à aller traiter la paix alors que toutes chaudes nous venaient d'Occident des bouffées d'énergies nouvelles, qu'un continent endossait sa cuirasse pour soutenir notre droit ? Quand la victoire éclairait l'effort, quand le monde s'appêtait à jouir des fastes de la justice triomphante — nous, par fatigue, par renoncement, et après avoir accompli jusqu'au bout le sacrifice des forces vives de la nation, nous aurions commis ce crime de greffer sur notre avenir le germe d'une vie mourante, de clore notre histoire ? »

« Non, nous n'avons pas signé la Paix ».

(4) DJUVARA, *op. cit.*, p. 167.

l'échange des ratifications. Or le Roi de Roumanie s'étant toujours refusé à ratifier le Traité ces opérations n'avaient pas encore eu lieu lorsqu'en novembre 1918 la Roumanie reprit les armes. Dès lors on peut considérer l'époque comprise entre la signature de la Paix et la reprise des armes en 1918, comme une « prolongation d'armistice ». D'autre part, il était prévu dans les conditions de l'armistice sur le front occidental que ce traité serait annulé (1).

Le Traité de Versailles confirma définitivement cette annulation (2).

Bien que les circonstances n'aient jamais permis une application stricte du Traité de Bucarest, il nous paraît utile de rappeler les conditions alors imposées par les vainqueurs à une nation desservie par la fortune des armes (3).

Ces conditions, comparées à celles du Traité de Versailles montreront comment l'Allemagne entendait pacifier l'Europe. Nous exposerons ensuite avec quelques détails les clauses financières du Traité de Bucarest.

*
* *

Le Traité de paix de Bucarest, conclu entre la Roumanie d'une part, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie d'autre part, comprend : le *Traité de Paix* proprement dit, ainsi que plusieurs *Conventions additionnelles*, conventions spéciales traitant de ques-

(1) Art. XV des conditions de l'armistice du 11 novembre 1918.

(2) Art. 259 et 292 du Traité de Versailles.

(3) A tous ceux qui protestaient contre les dures conditions de la paix roumaine, les Allemands répondaient que la paix qu'ils imposeraient à la France et à l'Angleterre serait incomparablement plus dure.

lions politiques, juridiques, économiques et financières (1).

Il convient pour une analyse systématique de diviser le Traité de Bucarest de la façon suivante (2) :

- I. — Le Traité général.
- II. — Le traité juridique et politique.
- III. — Les conventions économiques.
- IV. — Les clauses financières.

* * *

I. — *Le traité général* imposait les obligations suivantes :

- 1. Reprise des relations du temps de paix.
- 2. « Démobilisation des forces militaires roumaines » et acceptation des mesures prises par les Allemands concernant la surveillance du matériel de guerre.

Réduction et dislocation des troupes roumaines (3).

- 3. Cessions territoriales. De ce chef le Traité stipulait :

a) La cession à la Bulgarie de deux départements : Caliacra et Durostor, réunis à la Roumanie en 1913; la cession de la Dobroudja en condominium aux 4 puissances (Allemagne, Autriche-Hongrie, Bulgarie et Turquie). Ces 4 puissances s'engageaient, en échange, à assurer

(1) Ces conventions n'ont pas toutes été publiées, car quelques-unes continuent d'être tenues secrètes.

(2) Voir CREANGA, *op. cit.*, II, p. 32.

(3) Chapitre II du Traité. — On avait permis à la Roumanie de tenir mobilisées 2 divisions d'infanterie et 2 divisions de cavalerie pour défendre la Bessarabie contre les hordes russes. Pour l'armée restant en Moldavie, on avait fixé le nombre des cartouches par fusils et le nombre de coups par canon. Jusqu'à la *Conclusion de la Paix générale*, le reste du matériel de guerre devait être transporté en territoire occupé et mis sous la surveillance du commandement suprême austro-allemand.

à la Roumanie, une route commerciale vers la mer Noire.

Remarquons que les Allemands n'accordaient pas encore à la Bulgarie, la pleine possession de la Dobroudja car par une cession définitive de ce territoire, la Bulgarie ayant atteint ses buts de guerre, aurait pu se refuser à continuer une lutte devenue inutile. D'autre part, la mésentente entre les Turcs et les Bulgares s'opposait, du moins provisoirement, à laisser la Dobroudja aux mains de ces derniers.

b) Le Traité prévoyait aussi des rectifications de frontières en faveur de l'Autriche-Hongrie, rectifications qui consistaient dans la prise pure et simple de tous les passages et de toutes les crêtes de montagnes voisines de l'Autriche-Hongrie. Cette mesure correspondait à une véritable mainmise s'appliquant à 600.000 hectares de forêts dont le bois seul représentait plus de 3 milliards de lei.

4. Le territoire envahi restait occupé par 6 divisions austro-allemandes indépendamment des formations destinées à exploiter économiquement le pays (1).

L'occupation devait cesser à une date ultérieurement fixée par les Allemands. Signalons que jusqu'à l'échange des signatures ratifiant le traité, les troupes d'occupa-

(1) Chapitre V intitulé : « L'abandon des territoires occupés.
« Les territoires roumains occupés — dit l'article 15 — seront évacués par les forces militaires alliées à une époque dont la date est à décider par une entente ultérieure. Pendant l'occupation, l'effectif de l'armée d'occupation n'excédera pas six divisions, sans compter les formations destinées à l'exploitation économique. »

pation conservaient le droit de réquisition, « soit en argent soit en nature » (1).

5. Le Traité prévoyait aussi la mainmise sur le Danube (2) qui devenait pour les austro-allemands un sûr moyen de pénétration économique et militaire.

Les puissances Centrales et la Roumanie avaient le droit de tenir des vaisseaux de guerre sur la Danube. Ces vaisseaux pouvaient naviguer en aval jusqu'à la mer et en amont jusqu'à la frontière supérieure de leur territoire. De cette façon, la flotte allemande circulait librement sur toute l'étendue du Danube.

*
* *

II. *Le traité juridique et politique* comportait les obligations suivantes (3) :

1. L'amnistie pour tous les ressortissants de la Roumanie ayant trahi, ou ayant favorisé pendant la guerre, les plans de l'ennemi (4).

Le Traité imposait également la réintégration de tous les sujets ennemis dans les fonctions qu'ils occupaient avant la guerre, avec le même rang et les mêmes attributions; en cas d'impossibilité, ces sujets devaient être dédommagés de façon équitable (5).

Ainsi, les traîtres et les espions allemands se trouvaient recompensés de leurs services aux frais de la

(1) DJUVARA, *op. cit.*, p. 183.

(2) Voir aussi Chapitre IV intitulé : « Règlement de la navigation sur le Danube ».

(3) Voir CREANGA, *op. cit.*, p. 32.

(4) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 124. Art. 32 § 2 du Traité Additionnel : « La Roumanie garantit l'impunité complète à ses ressortissants pour leur conduite politique ou pour leur attitude militaire, en raison des motifs politiques pendant la guerre ».

(5) Art. 24. Traité Additionnel.

Roumanie. Cette dernière devait prendre à son compte, non seulement les Bons de réquisition ennemis, mais encore la rétribution des agents allemands (1).

2. Une autre condition se trouvait également insérée dans le Traité : la naturalisation des ressortissants de l'une des parties, ne pourra se faire qu'autant que les sujets sollicitant leur naturalisation auront apporté la preuve qu'ils sont dégagés de toute obligation les rattachant à leur patrie d'origine (2).

Cet article visait surtout les roumains de Hongrie, qui, à l'avenir, ne pouvaient plus obtenir la nationalité roumaine sans autorisation du gouvernement hongrois.

3. Le Traité stipulait encore : « les parties contractantes s'obligent *réciiproquement* à ne tolérer sur leur territoire aucune espèce d'agitation, de propagande ou d'action, dirigée contre l'inviolabilité territoriale, l'ordre légal, la sécurité ou l'ordre public de l'autre partie contractante » (3).

Cette condition de réciprocité nous semble la pire des hypocrisies, car l'article cité ne vise, en fait, qu'à étouffer les souffrances des roumains de Hongrie. D'autres clauses, animées du même esprit, étaient encore spécifiées :

« Les parties contractantes s'obligent *réciiproquement* :

1) à interdire aux sociétés et personnes individuelles toute sorte d'activité dans le genre de celle définie dans le paragraphe précédent ; 2) à empêcher la collecte ou

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 176.

(2) Art. 16. Traité Additionnel.

(3) Art. 15 1^{er} paragraphe du Traité Additionnel.

l'attribution de n'importe quelle subvention ou autre contribution en vue d'une propagande dans le genre de celle définie au paragraphe précédent ; 3) à veiller à ce qu'on n'admette des livres d'écoles ou autres moyens d'enseignement qu'autant que leur contenu ne contredit pas les dispositions prévues au paragraphe précédent ; 4) à compléter la législation (si le besoin s'en fait sentir) contre l'activité prévue au paragraphe précédent, et cela dans l'intervalle d'une année après la ratification du présent traité » (1).

4. Le Traité intervenait également dans une question très délicate en Roumanie : la question juive. L'article 28 du Traité de Bucarest reconnaissait et imposait la qualité de citoyen roumain — avec tous les droits politiques et civiques se rattachant à ce titre — à tous les Juifs ayant participé à la guerre ou étant nés dans le pays.

Signalons que la population israélite de Roumanie — venue au cours du 19^e siècle de Galicie et de Pologne, où elle avait été durement persécutée — conservait « un grand pouvoir de résistance à toute assimilation et animée le plus souvent de sentiments cosmopolites, qui en général ne l'attachait pas spécialement à une patrie roumaine plutôt qu'à une autre, les roumains la considérait tout simplement comme une population étrangère » (2). La législation roumaine traduisait en fait cette situation et les Israélites ne jouissaient que

(1) Art. 15 du Traité Additionnel. L'influence allemande se trouvait encore affirmée par l'art. 39 du Traité Additionnel : « Les paroisses et les écoles allemandes auront le droit de régler librement leur organisation et l'emploi de leurs ecclésiastiques, *sans* tenir compte de la souveraineté de l'Etat ».

(2) Voir pour plus de détails : DIUVARA, *op. cit.*, p. 194.

des droits civils. La naturalisation individuelle après vote du Parlement qui s'appliquait à tout étranger, était pour les Juifs la seule façon de bénéficier des droits politiques. Malgré ces restrictions les Israélites, comme tous les étrangers résidant en Roumanie et n'ayant pas accompli leur service dans un autre Etat devaient satisfaire aux obligations militaires.

Empressons-nous d'ajouter que cette situation, ne correspondant plus aux idées modernes de justice, le gouvernement roumain « s'inspirant uniquement de la volonté roumaine », avait déjà soumis à l'étude du Parlement, « un projet modifiant l'actuelle et désuète législation » (1).

Revenant au Traité de Paix de Bucarest, notons qu'en dehors du caractère vexatoire d'immixtion dans la législation intérieure du pays, il laissait croire que les Allemands accordaient une sorte de récompense pour les grands services rendus par la population israélite aux armées austro-allemandes en territoire occupé. La population juive comprenant, sans doute, les difficultés que posait cette « reconnaissance forcée » ne s'inscrivit qu'en très petit nombre aux commissions chargées de recueillir les déclarations des nouveaux naturalisés.

5. Le Traité de Bucarest reconnaissait l'union de la Bessarabie avec la Roumanie.

Rappelons qu'au moment où l'Empire Russe commençait à se désorganiser, la Bessarabie, province moldave annexée arbitrairement en 1812 par l'Empire des Tzars,

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 202.

secoua son joug et se déclara indépendante. Le 9 avril 1918, elle proclama son union à la mère patrie.

Les Allemands reconnurent cette union parce qu'ils avaient le plus grand intérêt à y souscrire. La Bessarabie, en effet, est une grande province très riche en céréales; son rattachement à la Roumanie permettait à l'Allemagne —conformément à la convention économique — de bénéficier pour une grande part, de ces richesses. D'autre part, l'union de la Bessarabie créait des inimités entre la Roumanie et les Etats de l'ancien Empire des Tzars; par suite toute intervention roumaine en faveur de ses nationaux de Transylvanie était ainsi paralysée.

* * *

III. — *La Convention Economique.* Cette convention traduisait, sous un aspect touffu et quelquefois déguisé, une mainmise sur les produits agricoles et l'agriculture roumaine, une mainmise sur les pétroles et le bois, une mainmise sur l'industrie. « Une idée directrice animait toutes ces conditions : tuer dans son germe toute entreprise industrielle ou commerciale en Roumanie, venir se substituer dans toutes les branches de l'économie nationale au capital roumain, à l'initiative roumaine, à l'effort roumain. Une seule tâche est dévolue aux roumains : « le travail en sous-ordres pour le plus grand avantage des dividendes qu'actionnaires et participants allemands et autrichiens auront à toucher » (1).

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 202.

1. — *Mainmise sur les produits agricoles et sur l'agriculture roumaine.* La convention spéciale entre la Roumanie, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie établissait le monopole de la production roumaine jusqu'en 1926.

La Convention distinguait dans la production de ces 9 années, deux périodes :

a) La 1^e période (comprenant les années 1918 et 1919), pendant laquelle l'Allemagne et l'Autriche achetaient toute la production roumaine à des prix déjà flés (1). Conformément à l'usage allemand, ces prix correspondaient à la moitié des prix réels ; la différence devait être évidemment supporté par l'Etat roumain (2).

En dernière analyse, cette fixation arbitraire des prix, déguise à peine une façon de percevoir une indemnité de guerre.

Ajoutons que les autorités roumaines de Bessarabie étaient obligées de livrer aux Puissances Centrales, jusqu'au 15 juin 1918, 12.500 wagons au prix de 3.800 lei par wagon (3).

b) La 2^e période correspond aux récoltes des années 1920-1926. Pendant ces 7 années, la Roumanie s'engageait à vendre aux Puissances Centrales ses excédents en cé-

(1) Ces prix étaient les suivants :

Blé et seigle	le quintal	38 lei
Orge, avoine, maïs	»	29 »
Haricots secs	»	47 »
Pois secs	»	43 »
Colza	»	65 »

Les prix des autres marchandises étaient établis par une Commission formée par les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de la Roumanie. (CREANGA, *op. cit.*, II, p. 37.)

(2) M. Djuvara évalue cette perte à 2.200 millions (p. 213).

(3) On devait céder 1.000 wagons de blé de Bessarabie à la Bulgarie, pour l'échange des prisonniers, cette dernière n'ayant pas signé la Convention de Genève.

réales, fourrages, légumes, produits textiles et d'origine animale. Cet engagement était *unilatéral*, car l'obligation de vendre n'avait nullement pour conséquence l'obligation des Austro-Allemands d'acheter les récoltes roumaines (1). Les Puissances Centrales devaient faire connaître au plus tard le 1^{er} avril de chaque année pour le blé, les fourrages, les textiles, et au plus tard le 15 juin pour le maïs, dans quelle mesure elles désiraient acheter ces différents produits.

La détermination des excédents était faite par le gouvernement roumain avec la *collaboration* des représentants allemands et austro-hongrois (2). La fixation des prix était établie chaque année par une *Commission mixte Austro-Germano-Roumaine* (3).

Toute taxe, douanière, ou de toute autre nature, perçue par le gouvernement roumain, était comprise dans le prix (4).

En même temps la Roumanie s'interdisait toute exportation tant que les commandes des Puissances Centrales ne seraient pas livrées (5). Observons que cette dernière condition (livraison aux Empires Centraux) pouvait, au moindre retard, compromettre la vente du reste de la récolte. Il devenait alors facile et tentant de spéculer sur la situation.

(1) Les Allemands espéraient, au bout de 2 années, s'emparer du blé de l'Ukraine et se passer ainsi, à l'avenir, du blé roumain.

(2) Article 7.

(3) Art. 4 : « Si cette Commission ne parvient pas à élire à l'unanimité un Président, celui-ci sera désigné par le Président du tribunal Fédéral Suisse ».

(4) Art. 5 Convention Agricole.

(5) Art. 6 Convention Agricole.

Ajoutons enfin que le gouvernement roumain était obligé de payer les produits pris aux agriculteurs, pour le compte de l'Allemagne, laquelle, par contre, s'engageait à rembourser la Roumanie aux dates et suivant les modalités fixées par l'article 10 de la Convention agricole (1). Le résultat inévitable de cette obligation était, pour l'Etat roumain, une nouvelle émission de papier monnaie suivie d'une inflation monétaire dont les conséquences devaient abaisser encore la valeur de la monnaie nationale.

Toutefois la mainmise sur les produits agricoles du pays ne suffisait pas à satisfaire l'ambition des vainqueurs; ils voulaient le sol lui-même. C'est ainsi qu'ils avaient constitué une Société Austro-Allemande au capital de 70 millions de lei, pour la prise en fermage et l'exploitation intensive des domaines roumains. Le Traité de Bucarest imposait à la Roumanie la reconnaissance de toute société et de tout ressortissant allemand, comme ayant qualité pour prendre à bail, dans les communes rurales pour une durée de 30 années, les biens immobiliers (2). De plus ces baux pouvaient être renouvelés 2 fois pour des périodes de 30 ans. C'était, en somme, l'affermage pour 90 ans, que les Allemands espéraient imposer aux propriétaires. De cette façon — contrairement aux lois nationales — les ennemis devenaient pour près d'un siècle propriétaires terriens et exportateurs en Roumanie.

L'envahisseur se rendant compte que, pour la mise

(1) Art. 10 Convention Agricole.

(2) Art. 7 Convention Agricole.

en valeur de ces terres, il fallait des bras, obligèrent le Gouvernement roumain, par le Traité de Bucarest, à voter une loi imposant le travail forcé. Les ouvriers agricoles étaient tenus de travailler — pendant un temps et à un prix fixés à l'avance, — sous les ordres d'un Commandement agricole, qui pouvait les transporter, suivant les nécessités, d'un endroit à un autre.

« Monopole sur les richesses du sol ; accaparement du sol ; suppression de la liberté du travail ; condamnation des paysans roumains aux travaux forcés » (1). Tel est le régime de paix de l'agriculture et des agriculteurs roumains, que prévoyaient les rédacteurs du traité.

*
* * *

2. *Mainmise sur le pétrole.* La convention du pétrole imposait en faveur des Puissances Centrales (2) :

a) Le monopole de l'exploitation des terrains pétrolifères appartenant à l'Etat roumain.

b) Le monopole commercial des produits pétrolifères.

Pour assurer le monopole allemand, le traité obligeait le gouvernement roumain à reconnaître la validité d'une Convention par laquelle l'Administration Militaire avait affermé à la « Oelläenderein Pacht Gesellschaft », 30.000 hectares de terrains pétrolifères appartenant à l'Etat, pour une période de 50 ans (3).

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 146.

(2) Voir JANCOVICI, *op. cit.*, p. 146. Voir aussi la conférence de M. HALACEANU faite le 7 mai 1917 au Cercle d'études du parti libéral.

(3) Convention du 18 février 1918.

En outre, le Gouvernement roumain devait approuver la liquidation forcée des sociétés pétrolifères de l'entente (sociétés anglaises, américaines, belges, françaises et italiennes (1); il devenait même responsable, vis-à-vis de ces sociétés, de tous les dommages subis du fait de cette liquidation.

C'était donc la consécration des vols allemands commis pendant l'occupation.

Enfin, par le traité de paix, les Allemands entendaient disposer de tous les terrains pétrolifères (2) appartenant à l'Etat roumain (y compris les terrains qui étaient l'objet d'un droit d'emphytéose), en les concédant à la Société Fermière des terrains pétrolifères (Oelläenderein Pacht-Gesellschaft), pour la recherche, l'extraction et le traitement, des pétroles, du gaz naturel, de l'ozockrite, de l'asphalte et de tout autres bitumes.

Cette concession était accordée pour une durée de 30 ans, avec faculté, pour la Société, de prolonger deux fois ce terme, de sorte que la durée effective était de 90 années. La Société Fermière des terrains pétrolifères avait le droit de construire et d'utiliser les installations destinées à l'emmagasinement du pétrole, ainsi que le droit de transformer ses produits et dérivés (3).

Pour s'accorder des avantages d'exploitation, les Allemands imposèrent à l'Etat des obligations, dont certaines étaient manifestement contraires aux lois nationales; on transformait de la sorte la législation du pays. Ainsi alors que la « Oelläenderein Pacht-Gesellschaft »

(1) Voir *supra*, p. 292.

(3) Art. 1^{er} Convention pétrolifère.

(2) JANCOWICI, *op. cit.*, p. 147.

n'était nullement tenue de se conformer aux lois roumaines (exigeant qu'une certaine proportion du personnel soit roumain) la même société pouvait bénéficier des avantages de la « loi des mines » et de la « loi pour l'encouragement de l'industrie *nationale* ». Or ladite société n'était, en rien, assimilable à une industrie nationale.

La « Oelläenderein Pacht-Gesellschaft » avait encore le droit d'utiliser, pour ses besoins : les ressources publiques, et privées.

En ce qui concerne les *ressources publiques*, la Société pouvait utiliser les routes, les chemins de fer, ainsi que tout autre moyen de communication (télégraphe, téléphone) (1). Elle se réservait aussi d'utiliser le matériel et les installations de l'Etat qui servaient au transport et à l'emmagasinement des produits pétroliers (2). La Société pouvait également faire usage des propriétés foncières appartenant à l'Etat, contre une redevance qui, en cas de désaccord, *devait être* fixée par un arbitre nommé par le Président du Tribunal d'Empire de Leipzig (3). L'Etat roumain s'engageait aussi à mettre à la disposition de la Société, les forêts dont elle avait besoin pour exploiter le bois nécessaire à l'extraction du pétrole.

Quant aux *ressources privées*, la Société pouvait les acquérir par voie d'expropriation car « le gouvernement roumain, à la requête de la Société, devait dans le plus bref délai possible, procéder aux expropria-

(1) CREANGA, *op. cit.*, II, p. 40.

(2) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 50.

(3) Il était choisi parmi les ressortissants d'un Etat non intéressé dans l'accord.

tions nécessaires pour l'intérêt et pour le compte de la Société ».

Rien donc, n'avait été omis, de ce qui devait assurer la mainmise sur les terrains pétrolifères et leur exploitation.

La « Oelläenderein Pacht-Gesellschaft » était formée par un capital — en majorité allemand — divisé en actions de préférence et action de capital. Les premières — dont le montant ne devait pas excéder 10 % de la totalité du capital social — jouissaient d'un bénéfice privilégié de 6 %. Ces actions appartenaient exclusivement à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie. Les secondes étaient, pour un quart, offertes au gouvernement roumain qui avait le droit de les remettre à des représentants d'intérêts privés.

L'Etat roumain recevait chaque année, pour la concession de ses terrains, une *redevance* et une *participation* aux bénéfices.

La redevance, par rapport à la valeur marchande du pétrole brut, était fixée à 8 %, pour les trente premières années. Cette redevance s'élevait jusqu'à 9 % pour la 2^e période de 30 ans et jusqu'à 10 % pour la 3^e période.

La participation aux bénéfices était ainsi calculée (1) :

Si le dividende varie entre 8 et 15 %, la part de l'Etat sera de 25 % sur la somme excédant le taux de 8 %.

Si le dividende est compris entre 15 et 20 %, la part de l'Etat correspondra à 5 % de la fraction excédant 15 %.

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 149.

Enfin, si le dividende est compris entre 20 et 30 %, 30 et 40 %, 40 et 50 % et au delà, la part de l'Etat atteindra 5 % de la fraction excédant respectivement 30 %, 40 % et 50 %.

En dehors du monopole de l'exploitation du pétrole, les Allemands s'assurèrent le monopole du travail et du commerce de ce produit. Ainsi le gouvernement roumain était obligé d'instituer pour le pétrole, un monopole d'Etat et de le transmettre à une « Société Commerciale du Monopole ». †

« Tout pétrole brut de Roumanie — dit le Traité — ainsi que toute l'huile provenant du gaz naturel, doivent être transmis à la « Société du Monopole ». Cette Société — dont les statuts étaient identiques à ceux de l'« Olläenderein Pacht Gesellschaft » — devait être désignée par le gouvernement Austro-Allemand. Elle bénéficiait aussi d'avantages considérables : utilisation du matériel d'exploitation et de transport appartenant à l'Etat ou à des tiers, utilisation gratuite des routes, des voies ferrées, des conduites pétrolifères, autorisation de recourir, au besoin, à l'expropriation. A cette Société du Monopole était encore réservé le droit exclusif d'exporter le pétrole brut et ses dérivés.

L'Etat roumain n'avait aucun moyen de prohiber ou de limiter l'exportation ; il n'avait pas davantage la possibilité d'établir des charges sous forme de taxes douanières ou d'impôts.

Tout était permis à l'entreprise allemande : la Roumanie ne pouvait en rien la contrarier.

Chaque année, de concert avec les autorités du pays

ladite Société fixait les quantités de pétrole nécessaires à la consommation intérieure de la Roumanie, quantités livrées aux prix de vente moyen.

La « Société du Monopole » s'engageait de verser à l'Etat une redevance de 3,60 lei par 1000 kilos de pétrole brut exporté, et 4 lei par 1000 kilos de dérivés du pétrole exporté.

On voit par cet exposé que l'intention des Allemands était de monopoliser l'exploitation et le commerce du pétrole roumain et d'éloigner en même temps par les liquidations forcées toute intervention des capitaux étrangers.

*
* * *

3. *Mainmise sur les Forêts.* En dehors de la prise de massifs forestiers, dépassant 3 milliards de lei (1). — (par l'annexion des crêtes voisinant l'Autriche-Hongrie (2) — ce traité obligeait la Roumanie à reconnaître toutes les mesures prises par l'Administration militaire allemande (liquidation, administration forcée). De plus, d'après l'art. 20 de la Convention économique, le Commandement des armées d'occupation conservait le droit de réquisitionner, sans restrictions ni limites, tout le bois nécessaire (3). L'Etat s'engageait également à ne percevoir sur l'exportation des bois bruts, coupés ou sciés aucune taxe douanière supérieure à celles perçue au 1 août 1914 (4).

La Roumanie, enfin, prenait l'engagement d'acheter

(1) Evaluation en 1918. DJUVARA, *op. cit.*

(2) Voir *supra*, p. 351.

(3) DJUVARA, *op. cit.*, p. 223.

(4) Art. 8 Traité Econ. Addit.

les scieries installées par les Austro-Allemands au cas où ces dernières cesseraient d'être exploitées ; dans le cas contraire le gouvernement roumain devait leur accorder tous les avantages capables de favoriser leur exploitation.

*
* * *

4. *Mainmise sur l'industrie et le commerce.* Le même génie de destruction inspire encore les articles de la Convention touchant la question de l'industrie et du commerce.

L'Allemagne en effet, se substitue aux industries appartenant à l'Etat roumain, en lui imposant la cession de quelques entreprises lui appartenant en propre (1).

D'autres clauses empêchaient toute création d'industrie, (convention douanière, convention de transport). Par ces mesures les Allemands assuraient la puissante industrie allemande contre toute concurrence éventuelle sur le marché roumain (2).

Par des conventions spéciales avec l'Autriche-Hongrie, la Roumanie lui cédait les chantiers du Turnu-Severin (3) et de Giurgiu (4) pour des durées respec-

(1) Cession des chantiers de Turnu-Severin et de Giurgiu.

(2) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 161.

(3) Pour la cession de ce chantier, les Austro-Hongrois payaient comme location à l'Etat roumain une somme de 1.000 lei par an. « La Roumanie accordera — stipulait le Traité — la franchise des droits de douane et de taxes à tout le matériel destiné à l'exploitation des chantiers et aux accessoires nécessaires à cette exploitation. La Roumanie accorde la même franchise aux produits des chantiers exportés vers les deux Etats de la Monarchie ». (JANCOVICI, *op. cit.*, p. 162.)

(4) Une participation de 30 p. c. du capital de ladite société est réservée au gouvernement roumain « ... pendant une période de 5 ans — stipule le Traité — le chantier aura le droit d'importer en franchise toutes les matières premières et les produits mi-ouvres destinés à ses installations et à son exploitation ». (JANCOVICI, *op. cit.*, p. 164.)

tives de 30 et 40 années avec faculté de prolongation.

Mais les Allemands voulaient encore restreindre l'industrie roumaine au profit de l'industrie germanique. Pour cela il exigèrent la reconnaissance de toutes les mesures prises par l'Administration militaire de l'armée d'occupation. De plus, ils remirent en vigueur — jusqu'en 1931 — une Convention commerciale de 1893, particulièrement favorable à l'Allemagne ; quelques modifications apportées à cette Convention venaient même accroître les avantages des industries du Reich. Ainsi toute société par action ou autre société commerciale, industrielle ou financière, dont le siège était en Allemagne ou en Autriche-Hongrie, devait avoir le même traitement légal et fiscal que les industries roumaines ; elle devait être « également reconnue en Roumanie comme ayant existence légale et comme ayant, en particulier, le droit d'ester en justice » (1). Ces sociétés, ainsi que tout ressortissant des Puissances centrales avaient qualité pour acheter des biens mobiliers et immobiliers de toute nature. Les sujets austro-allemands pouvaient exercer un commerce, une industrie et une profession quelconque en Roumanie, sans qu'ils soient soumis à des restrictions, taxes ou impôts plus élevés « que ceux frappant la catégorie la plus favorisée des ressortissants roumains ou des sociétés roumaines ». Les taxes intérieures de la Roumanie, sur la production, la préparation, l'exploitation, la vente ou la consommation d'un produit, ne pouvaient « sous aucun prétexte, être plus élevés ou plus gênants pour les produits alle-

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 165.

mands ou austro-hongrois qu'elle ne le fussent pour les produits indigènes » (1).

Ainsi, par une série de mesures appropriées, les Allemands s'apprêtaient à ruiner toute l'industrie roumaine.

* * *

5. *La Convention des Transports* devait intervenir aussi pour apporter son tribut au développement de la mainmise allemande.

Les réseaux de chemins de fer du territoire occupé restaient sous l'autorité de l'envahisseur. Quant à la direction des chemins de fer de Moldavie, elle devait renfermer quelques délégués Austro-Allemands. Toute réduction de tarif pour le transport des marchandises roumaines devait être immédiatement appliquée aux marchandises allemandes. Pour celles-ci, le Traité stipulait, en outre, que les prix de transport ne pourraient en aucun cas dépasser ceux du 1^{er} juillet 1915, même si ces prix se trouvaient augmentés pour les marchandises nationales.

La Roumanie d'autre part, adhéraît à une convention concernant les chemins de fer de l'Autriche-Hongrie, de la Turquie, de la Bulgarie et de la Serbie, convention, qui mettait en complète vassalité tous les moyens de communication de l'Etat (2).

Le gouvernement roumain devait encore subordonner le régime actuel de ses chemins de fer et les constructions ultérieures, au régime des voies ferrées austro-hongroises (3).

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 165.

(2) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 167.

(3) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 171.

« Ainsi avec son commerce et son industrie détruits, la Roumanie aura pour refaire cette industrie et ce commerce, la concurrence des Etats industriels organisés, comme l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, qui auront à leur disposition non seulement leurs propres moyens de pénétration par chemin de fer et la ligne du Danube, mais encore seront avantagés par les tarifs intérieures et par le régime des douanes roumaines » (1).

Ce régime « d'esclavage économique » que nous avons exposé, devait anéantir à jamais toute l'activité roumaine, au profit d'un syndicat de rapine austro-allemand.

* * *

IV. *Les clauses financières.* Elles se trouvent dans la Convention annexée au Traité de Paix et dans la Convention financière de Berlin conclue le 8 juillet 1918. La première comprend toutes les questions d'indemnités pour dommages de guerre; la seconde concerne la réglementation des paiements et du change.

Nous pouvons donc considérer les clauses se rattachant au Traité de Paix, sous un double aspect : 1^o la question des indemnités; 2^o la question des paiements et de la réglementation du change.

Les indemnités. L'hypocrisie allemande se manifeste crûment dans cette question. L'art 13 pose avec une apparence de magnanimité, le principe d'une « paix sans indemnités » solennellement formulé dans les Parle-

(1) Travaux du Cercle d'études du parti libéral. Jassy, 1913.
Cité par DJUVARA, *op. cit.*, p. 231.

ments des Puissances Centrales, et qui devait régir la paix de Bucarest (1) :

« Les parties contractantes — dit l'art. 13 — renoncent réciproquement au remboursement de leurs frais de guerre, c'est-à-dire des dépenses qu'elles ont exposées pour faire la guerre. Les accords ultérieurs restent réservés au règlement des dommages de guerre ».

La réciprocité semble garantir ces principes. En fait, elle n'était qu'illusoire, car « les accords ultérieurs », loin de la maintenir, l'amputèrent de la façon la plus hypocrite.

Le traité envisageait : les *indemnités pour dommages de guerre* et les *indemnités pour dommages civils*.

Pour les *dommages de guerre*, l'art. 4 du Traité additionnel stipulait :

« *La Roumanie renonce aux indemnités concernant les dommages causés sur son territoire par des mesures allemandes d'ordre militaire, y compris les réquisitions et les contributions. Les sommes déjà payées par l'Allemagne pour les dommages de toutes catégories, indiqués au premier alinéa, seront restituées par la Roumanie, à moins que ces sommes n'aient été payées avec des fonds du pays ou avec les nouveaux billets émis par la Banque Générale roumaine* ».

La formule « dommages causés par des mesures d'ordre militaire » que les Allemands ont insérée dans cet article, était assez vague pour priver la Roumanie des réparations auxquelles elle avait droit. Car, il faut retenir que le théâtre de la guerre fut constamment en ter-

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 114.

ritoire roumain, et non sur le territoire des Puissances Centales (1).

L'article ci-dessus vise encore les « sommes déjà payées par les Allemands pour les dommages de toutes catégories ». On pourrit croire que les envahisseurs, contre toute attente, avaient remboursé quelques-uns des dommages de guerre causés par eux. En réalité, il s'agit simplement d'un prétexte pour récompenser quelques individus ayant bien servi la cause allemande. Les dommages visés par l'article précédent n'étaient payés, en effet, qu'à ceux qui avaient manifesté des sentiments franchement germanophiles.

Mais voici qui est plus répréhensible: cet engagement de renoncer aux dommages de guerre n'était pas bilatéral. L'Allemagne, non seulement ne renonçait pas aux indemnités, mais elle imposait par un article spécial, le paiement de tous les dommages causés par les mesures d'ordre militaire prises par les Puissances belligérantes. Ainsi, l'art 6 stipulait : « La Roumanie paiera aux Allemands tous les dommages causés sur son territoire par des mesures d'ordre militaire d'une des Puissances belligérantes.

La disposition du premier alinéa sera appliqué également aux dommages subis par les Allemands en qualité de participants, et en particulier, en qualité d'actionnaires des entreprises se trouvant sur le territoire roumain. Elle ne sera pas applicable aux dommages causés par les

(1) Sauf l'avance éphémère des troupes roumaines effectuée en Transylvanie en août 1916.

actes de guerre commis par les Allemands en leur qualité de membres de l'armée allemande ».

La Roumanie devait donc payer les dommages subis par les Allemands en vertu de mesures prises par eux-mêmes. Cette mesure créait ainsi une différence entre les actionnaires d'une même entreprise, suivant qu'ils étaient ressortissants des Puissances Centrales ou ressortissants roumains.

Une commission, composée par tiers de représentants des deux parties et de membres neutres, devait se réunir à Bucarest, pour fixer les indemnités.

A la Roumanie incombait encore la tâche d'indemniser les neutres pour « les dommages causés sur son territoire par des mesures allemandes d'ordre militaire, dommages devant être payés conformément aux principes du droit international » (1). Cet appel aux principes du droit international par ceux qui se sont fait gloire de le mépriser, semble assez étrange.

En somme, l'Etat roumain devait payer aux Austro-Allemands et au neutres, les dommages causés par la barbarie teutonne. En échange, la Roumanie n'était nullement remboursée pour les dommages qu'elle avait subis. Voilà ce que devenait le « principe de réciprocité » hypocritement formulé plus haut.

Le Traité envisageait encore, avons-nous dit, *les indemnités pour dommages civils*. Les articles 20 et 21 du Traité additionnel déclaraient :

Art. 20. « Le ressortissant d'une partie contractante qui aura subi un dommage dans le territoire de l'autre

(1) Art. 7 du Traité additionnel.

partie, soit à cause des lois martiales, soit à cause de la privation temporaire ou permanente, des droits d'auteurs, des droits à la protection industrielle, des concessions, des privilèges ou d'autres droits analogues, la conservation, l'administration ou l'aliénation des biens, devra être équitablement indemnisé ».

La réciprocité dont semble s'inspirer cet article n'est qu'apparente, car il s'agit des dommages subis « dans le territoire de l'autre partie ». Par suite, seules les entreprises austro-allemandes de Roumanie devaient être dédommagées. La réciprocité était inopérante, car la Roumanie ne possédait aucune entreprise en Allemagne. Cette fois, « le principe de réciprocité » fut maintenu dans les textes ; les Allemands n'avaient rien à perdre et ils laissaient leurs illusions aux observateurs tentés de retenir la lettre plutôt que l'esprit de l'article, sans prendre garde à ses applications.

Art. 21. « Chaque partie contractante indemniserà les ressortissants civils de l'autre partie pour les atteintes à la vie, à la santé, à la liberté ou aux biens, portées sur son territoire contre le droit des gens, pendant la guerre ou peu de temps avant sa déclaration, par les organes de l'Etat respectif ou par ses habitants. Ces dispositions seront également appliquées aux dommages subis par les ressortissants des deux parties, en leur qualité de participants, notamment comme actionnaires des entreprises se trouvant sur le territoire de l'autre partie ».

La réciprocité, ici encore, est illusoire, car on doit indemniser « les ressortissants civils de l'autre partie » pour les « dommages portés sur son territoire ». Autre-

ment dit, l'Etat roumain prenait l'obligation d'indemniser les ressortissants civils des Puissances Centrales pour les actes contraires au « *droit de gens* » subis par eux en Roumanie. Il n'y avait pas lieu d'envisager des mesures de réciprocité de la part des Allemands, la Roumanie n'ayant aucun ressortissant en Allemagne.

Ces indemnités pour dommages civils devaient être remboursées un mois après leur évaluation.

En résumé, qu'il s'agisse des indemnités pour dommages de guerre ou pour dommages civils, le paiement devait être effectué par l'Etat roumain, et non par les Puissances Centrales. C'est ainsi, du moins, que l'Allemagne entendait appliquer le principe de réciprocité.



Une autre question se rattache aux indemnités pour dommages de guerre : la question des *séquestres judiciaires*.

D'après l'article 19 du Traité de Paix, le gouvernement roumain devait dédommager les propriétaires ressortissants des Puissances Centrales pour tous leurs biens mis sous séquestre judiciaire. L'Etat était donc responsable de l'administration des biens se trouvant en territoire occupé. Par contre, l'art. 12 du Traité stipule d'une manière précise que l'administration des séquestres et les liquidateurs nommés par les Allemands ne pourra donner lieu à aucune poursuite civile ou pénale. Ici se retrouve encore la même application du principe de réciprocité suivant la méthode allemande.

(1) JANCOVICI, *op. cit.*, p. 126.

Mais les dommages que la Roumanie devait payer du fait de l'occupation, ne s'arrêtent pas là.

En effet, l'article 23 du Traité stipule : « Chaque partie contractante paiera *immédiatement* les objets réquisitionnés par elle ou par ses alliés sur *son territoire* aux ressortissants de l'autre partie, dans la mesure où ces paiements n'auraient pas encore été effectués » (1)

Cet article traduit l'obligation pour la Roumanie de payer *immédiatement* aux ressortissants allemands se trouvant sur le territoire roumain, les réquisitions opérées par l'administration roumaine. Les Puissances Centrales avaient à payer les réquisitions faites au ressortissants roumains habitant le territoire des Puissances Centrale et effectuées par ordre de dites Puissances ; obligations inexistantes, faute d'objet. Nous rencontrons donc partout, lorsqu'il s'agit du principe de réciprocité, la même méthode d'application.

En dehors de ces indemnités l'Etat roumain devait payer tous les Bons de réquisitions émis par l'administration allemande.

C'était une indemnité de guerre déguisée. De cette façon, la Roumanie prenait à sa charge toutes les réquisitions ayant servi à ravitailler l'Allemagne, tous les vols de machines et de matières premières, toutes les levées que les Austro-Allemands effectuaient fiévreusement pendant la discussion de la paix, tous les Bons de complaisance qu'ils avaient remis à leurs ressortissants (2).

La Roumanie, d'autre part, devait, par le Traité, rem-

(1) JANCOWICI, *op. cit.*, p. 126.

(2) Les Bons de réquisition émis par l'Allemagne et ses alliés dépassent 1 milliard de lel. (JANCOWICI, *op. cit.*, p. 128.)

bourser aux municipalités, et aux départements les frais avancés comme contributions de guerre pendant l'occupation allemande (1).

L'Etat roumain devait également restituer à la Banque Nationale de Roumanie les 180 millions marks or (2) que les Allemands avaient pris — ou plus exactement volés — au dépôt qu'elle possédait à la Reichsbank.

Ces 180 millions de marks or étaient gardés à la Reichsbank pendant 5 ans comme garantie du service de la dette publique (3). Ici encore la Roumanie devait donc réparer les vols allemands.

Enfin, le Traité sanctionnait la plus grande entreprise de rapine: l'émission de la Banque Générale. L'Etat roumain prenait à sa charge tous les billets émis.

L'article 5 du Traité stipulait : « La Roumanie remboursera de ses propres fonds, avec des billets de la Banque Nationale de Roumanie, ou avec d'autres moyens de paiement, dans un délai de 6 mois à partir de la ratification du traité de paix, les billets émis par la Banque Générale roumaine (section d'émission) sur l'ordre de l'administration d'occupation. Elle ne remettra plus en circulation ces billets, de sorte que les dépôts et les sommes se trouvant à la Banque de l'Empire allemand pour

(1) Voir *supra*, p. 305.

(2) Voir *supra*, p. 306.

(3) Art. 42. « La Roumanie se déclare d'accord à laisser en garantie, après avoir obtenu le consentement de la Banque Nationale, les sommes et les dépôts versés à la Reichsbank, pour le service de la dette publique roumaine aux sujets allemands, pendant une période de 5 ans, et, en cas de retard, du paiement des intérêts par la Roumanie, pendant une période de 10 ans; au besoin, ces dépôts pourront être employés à l'acquittement des coupons exigibles et des titres tirés au sort.

Les mesures prises pendant l'administration forcée seront maintenues; toute prétention de dommageement sera exclue ». (CREANGA, *op. cit.*, p. 64.)

leur couverture seront rendues disponibles. Jusqu'à l'acquittement, les billets de la Banque Générale roumaine seront reconnus comme moyens légaux de paiement; après la ratification du traité de paix, on n'émettra plus de pareils billets ».

Que ces papiers soient émis pour les besoins du pays, pour ravitailler l'Allemagne ou pour financer l'œuvre dévastatrice de l'état-major économique, l'obligation, pour l'Etat roumain, de les rembourser est bien nette.

Une autre idée se dégage de l'article 5 : c'est que l'Allemagne pouvait continuer à émettre des billets jusqu'à la ratification de la paix, la Roumanie devant les rembourser tous.

Enfin, l'article ne fixe pas le montant de l'émission remboursable par l'Etat roumain. Etant donnée la facilité qu'avaient les Allemands d'augmenter cette émission jusqu'à la ratification de la paix, on a justement considéré l'obligation de remboursement comme « une traite signée en blanc » (1).

L'article spécifiait aussi que la couverture déposée à la Reichsbank, au compte de ces billets « serait rendue libre ». Donc, ces dépôts de couverture, conformément au plan imaginé lors du Conseil de Berlin (29 octobre 1916) (2) devaient faire retour à ceux qui l'avaient déposé. De cette façon, les Austro-Allemands auraient reçu gratuitement les marchandises importées de Roumanie.

Peut-on nier que l'obligation contractée par l'Etat de

(1) SLAVESCO, *op. cit.*, p. 42.

(2) Voir *supra*, p. 318.

rembourser l'émission de la Banque Générale ne soit pas une contribution de guerre, une contribution hypocritement dissimulée ?

Les obligations de la Roumanie — et sans réciprocité pour l'Allemagne — résultant du Traité peuvent se résumer ainsi :

1° Paiement pour dommages de guerre;

2° Paiement des Bons de réquisitions émis par les Austro-Allemands et leurs alliés.

3° Paiement des contributions de guerre, imposées par les Austro-Allemands pendant l'occupation;

4° Paiement des billets émis par la Banque Générale roumaine.

Ajoutons encore :

5° Les frais d'entretien des troupes d'occupation (1).

M. Creanga évaluait en 1918, les charges résultant du Traité à 15 milliards de lei (2).

Les détails sommaires que nous avons donnés sur ces catégories d'obligations sont assez édifiants pour montrer de quelle façon les Allemands envisageaient la paix « sans indemnités ».

* * *

L'accord financier et la réglementation du change.
Les Allemands complétèrent les mesures économiques et financières exposées plus haut par des maisons qui tra-

(1) Art. 14 du Traité, voir aussi *supra* p. 351.

(2) CREANGA, *op. cit.*, II, p. 56.

hissent la préoccupation d'assurer leur change contre toute dépréciation résultant de l'accaparement des exportations roumaines. C'est dans ce but qu'il est fait état, dans le traité de paix et les conventions qui s'y rattachent, de la Banque Nationale de Roumanie, de la Caisse Centrale des Banques populaires, de la réglementation du change et du contrôle du commerce extérieur roumain.

*
* *

Attentive aux fluctuations du change, l'administration allemande avait rédigé un projet pour « la coopération du commandement suprême à la réglementation de la circulation monétaire et des paiements » (1). Ce projet devait être ratifié par le gouvernement roumain, moyennant quoi, les Allemands consentaient à supprimer l'administration coercitive de la Banque Nationale et de la Caisse Centrale des Banques populaires ; la Roumanie devait reconnaître, en outre, toutes les opérations et obligations contractées par cette administration forcée (2).

Mais l'ennemi se rendant compte que la Banque Nationale était, en fait, « le régulateur de la vie économique et financière du pays », voulut s'assurer son contrôle. Ainsi, par l'art. 4 du projet précité les Allemands imposèrent-ils, aux côtés du commissaire du gouvernement à la Banque Nationale et de la Caisse Centrale des Banques populaires, deux commissaires civils pour

(1) Voir le projet dans BAICOIANU, *op. cit.*, p. 158.

(2) Art. 1^{er} du projet.

chacune de ces banques, jusqu'à l'évacuation du territoire occupé (1). A ces fondés de pouvoir, la Banque devait présenter, sur simple demande, tous les registres et rendre compte de toutes les opérations. Ces commissaires, en outre, devaient prendre part aux décisions de la Direction, des Conseils, et même de l'Assemblée Générale.

L'approbation de ces fondés de pouvoirs était nécessaire pour (2) :

a) Les opérations de crédit et d'escompte, au cas où elles dépassaient, pour une seule personne ou une seule firme, 100.000 lei.

b) Toutes les opérations de change.

c) Toutes les opérations avec l'étranger.

Enfin, les fondés de pouvoirs devaient surveiller et au besoin *prendre les dispositions nécessaires* à l'accomplissement des obligations financière et économique découlant du traité, obligations que les Allemands voulaient résoudre par l'entremise de la Banque Nationale (remboursement des billets de la Banque Générale, livraison des billets de banque pour l'entretien des troupes d'occupation, livraison des récoltes par l'intermédiaire des banques populaires).

La Banque Nationale, s'appuyant sur le fait qu'elle est une institution privée et dès lors, protégée par la Convention de La Haye, protesta énergiquement contre cette immixtion de l'autorité allemande. Elle refusa à l'administration ennemie le droit de prélever sur le dépôt

(1) L'évacuation dépendait uniquement du bon plaisir des Allemands.

(2) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 83.

roumain à la Reichsbank les 180 millions de marks or dont les envahisseurs s'étaient emparés. La Banque contesta, conformément à ses statuts, toute obligation de subordonner les décisions de ses Conseils et de ses assemblées générales à l'approbation des commissaires Austro-Allemands (1).

Cette attitude ferme semble avoir fait impression sur les occupants qui se contenteront de contrôler la Banque Nationale par le commissaire du Ministère des finances auprès de la Banque. Ce commissaire devait servir de trait d'union entre la Banque, le Ministère et l'administration allemande (2).

L'ennemi imposa aussi, paraît-il, au gouvernement roumain, l'obligation de modifier la loi constitutive de la Banque, afin de rendre sa capacité d'émission plus élastique, et d'augmenter le nombre des directeurs. De cette façon, les Allemands espéraient se procurer l'émission des billets dont ils avaient besoin ; par le placement de directeurs jouissant de leur confiance, ils espéraient s'assurer indirectement le contrôle de la Banque Nationale. Pour plaire à l'administration allemande, le gouvernement roumain fit voter une loi dans ce sens (3),

(1) Voir l'adresse de la Banque Nationale envoyée au Parlement roumain. (BAICOIANU, *op. cit.*, p. 88-93.)

(2) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 94.

(3) La loi prévoyait :

a) la modification de la base d'émission. La couverture métallique était abaissée de 20 % (au lieu de 40 %) ; cette couverture pouvait être constituée pour 40 % (au lieu de 30 %) en traites or sur les places étrangères désignées par les lois antérieures de la Banque.

b) les bénéfices de l'Etat étaient portés à 40 % (30 % précédemment) et les prélèvements pour le fonds de réserve réduits à 10 % (au lieu de 20 %).

c) des modifications dans la durée du privilège de la Banque ; l'exclusion des hommes politiques dans la conduite de la Banque.

d) Réduction du taux à 1 % pour les emprunts consentis à l'Etat.

loi qui, d'ailleurs, ne pouvait s'appliquer à la Banque Nationale, régie exclusivement dans ces questions, par des décisions de son Assemblée Générale (1).

* * *

Les Austro-Allemands complétèrent l'obligation d'exportation forcée et d'indemnités de guerre déguissées en imposant la *vente à crédit* de ces exportations et en réglant eux-mêmes les modalités de paiements.

Ainsi l'art. 10 stipulait : « L'Allemagne et la Roumanie, de même que l'Autriche-Hongrie et la Roumanie, se mettront réciproquement à leur disposition les moyens de paiement nécessaires à l'acquittement des obligations nées de cette convention, par l'ouverture de crédits dans la monnaie de l'autre pays. Les détails de cet accord seront réglés par une convention ultérieure ».

La Convention signée le 8 juillet 1918 à Berlin (2) développa la réglementation de la mesure de réciprocité prévue à l'art. 10 :

« Par conséquent, — dit le second alinéa du 1^{er} article — les moyens de paiement nécessaires seront mis à la disposition des contractants par le gouvernement allemand, à la Reichsbank, en marks allemands, et par le gouvernement roumain, à la Banque Nationale de Roumanie, en lei ».

Ces sommes que les Banques devaient mettre réciproquement à leur disposition, ne sont autre que celles prévues par les obligations qui découlent des Conventions

(1) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 94.

(2) Voir la Convention. BAICOIANU, *op. cit.*, p. 150.

économiques. La Banque Nationale devait donc émettre des billets de banque dont les Allemands avaient besoin pour le paiement des exportations roumaines ; le gouvernement allemand devait constituer, en échange, à la Reichsbank, un crédit équivalent en marks, au compte du gouvernement roumain.

La même opération devait être faite par la Reichsbank au compte des importations d'Allemagne.

Mais la Convention économique engageait « formellement » la Roumanie à vendre *tout l'excédent* de ses récoltes aux Puissances Centrales, tandis que celles-ci s'engageaient à « *encourager* autant que possible » l'exportation des produits ouvrés nécessaires au développement de la production agricole roumaine. Donc, à une *obligation* pure et simple, correspondait une *promesse* ambiguë des Puissances Centrales. De plus, les possibilités d'exportation des Austro-Allemands étaient en réalité très réduites, en raison du blocus maritime des Alliés. Cette situation se traduisait, pour l'Allemagne, par des exportations de faible valeur. En conséquence, les paiements que la Banque Nationale de Roumanie devait faire au compte de l'Allemagne excédaient de beaucoup les paiements que la Reichsbank aurait dû faire au compte du gouvernement roumain.

En dernière analyse, la situation se serait traduite par un solde créateur en marks, à la Reichsbank, en échange duquel l'Allemagne aurait accepté les récoltes roumaines. Le traité de paix, en définitive, imposait donc l'achat à crédit des exportations forcées de la Roumanie.

On voit donc combien était lourde pour le pays cette obligation dite de réciprocité.

Ajoutons que, afin de protéger leur change, les Allemands ne permettaient pas que la Roumanie disposât de son solde créditeur selon ses intérêts propres. L'art. 7 de la Convention spécifiait : « La Roumanie disposera des crédits en marks ouverts à la Reichsbank, conformément aux articles 1^{er} et 3, exclusivement pour le paiement des créances allemandes. Dans le cas où ces crédits seraient employés pour l'acquisition de valeurs, elles seront soumises aux mêmes restrictions d'emploi que les crédits ».

Toutefois, dans les derniers alinéas, l'article cité ajoute que la Reichsbank pourra, le cas échéant, mettre à la disposition du gouvernement roumain, par tranches ne pouvant pas dépasser la somme de 5 millions, des devises étrangères, au change des marchés neutres jusqu'à 10 % (1) du solde créditeur de la Roumanie. Cette « faveur » de la Reichsbank était simplement destinée à « la satisfaction de ses besoins économiques réels ».

On voit donc jusqu'à quel point les Allemands s'étaient assuré le monopole des relations avec la Roumanie : d'une part, le monopole des exportations roumaines ; d'autre part, le monopole des moyens de paiement dont la Roumanie pouvait ultérieurement bénéficier par ses exportations.

Mais les ennemis entendirent profiter aussi de leur obligation de constituer à la Reichsbank des crédits *en*

(1) Une année après la signature de la paix cette proportion était seulement de 5 %.

marks, en échange des paiements effectués par la Banque Nationale. Cette transformation en marks, bien entendu, devait s'opérer à leur avantage. On sait qu'il n'existait pas, à la Bourse, un cours officiel du change, les importations et exportations n'étant pas libres. Mais les militaires allemands — dont la solde était payée en lei — et qui gagnaient en outre des lei grâce aux spéculations, permises ou non, — transformaient les lei en marks pour les envoyer dans leur patrie. Ils entretenaient — grâce aux secours de l'administration allemande — une spéculation à la « hausse » qui avait entraîné une prime du mark (1). Profitant de ces cours injustifiés, l'art. 4 de la Convention dont nous nous occupons, fixa jusqu'au 30 juin 1919 le cours du change à 100 lei = 70 marks (2) et 100 lei = 88,80 couronnes (3). A partir du 1^{er} juillet 1919, ce change devait s'établir d'après la moyenne des cours du change, de Berlin et de Bucarest.

Il va sans dire que cette perte de 16 %, infligée par les Allemands à la monnaie roumaine, réduisait encore les prix dérisoires par lesquels l'ennemi avait forcé la Roumanie à lui vendre tout l'excédent des récoltes (4).

L'art. 5 fixait à 5 % le taux de l'intérêt que les deux gouvernements se consentaient pour les crédits ouverts. Le même article ajoutait que les comptes, avec les inté-

(1) BAICOIANU, *op. cit.*, p. 77.

(2) C'est-à-dire 100 marks = 142,85 lei.

(3) C'est-à-dire 100 couronnes = 113 lei.

(4) Ainsi les prix que nous avons indiqués p. 357 — deviennent, par rapport à la dépréciation :

Blé, seigle	31,92 lei	au lieu de	38 lei	le quintal
Orge, avoine maïs....	24,36 "	"	29 "	"
Haricot	39,48 "	"	47 "	"
Colza	54,60 "	"	65 "	"

BAICOIANU, *op. cit.*, p. 78.
25

rêts respectifs, devaient être arrêtés au 31 décembre de chaque année. La différence (le solde) des crédits mutuels ne pouvait pas dépasser un milliard de marks, ou la valeur correspondante en lei (1). Pour l'Autriche-Hongrie, ce solde était fixé à 1 1/2 milliards de couronnes au plus.

Signalons encore que l'art. 2 de la Convention stipulait que l'Allemagne, conformément aux désirs exprimés par la Roumanie, devait tenir à la disposition de ce pays par un dépôt en marks à la Reichsbank (en dehors des crédits mutuels), les sommes ayant comme équivalent :

1° Les dépenses de l'Allemagne pour les prisonniers de guerre roumains;

2° Les sommes dépensées par les Allemands pendant l'occupation pour les travaux publics effectués en territoire occupé;

3° Les sommes nécessaires au service des obligations de l'Etat roumain, possédées par les sujets allemand;

4° 180 millions de marks que le gouvernement roumain désire restituer à la Banque Nationale.

Ces sommes constituaient une avance en marks, jusqu'au 30 juin 1919, au taux de 5 %.

Si on se rappelle que le maximum du solde créateur roumain pouvait monter à 1 milliard de marks et 1 1/2 milliard de couronnes, la Banque Nationale, qui était le pivot de ces opérations, devait arriver, en dernière analyse, à de nouvelles émissions, se chiffrant à 3 milliards de lei. En ajoutant, en outre, l'émission qu'on devait faire

(1) Art. 6.

pour rembourser les 2 milliards de billets imprimés par la Banque Générale il résulte que la Banque Nationale de Roumanie, d'après les conditions du Traité de Bucarest, devait augmenter sa circulation de 5 milliards de lei.

*
* *

Les Allemands, se rendant compte des influences qu'auraient pu avoir sur leur change, les exportations ruineuses imposées à la Roumanie, s'efforcèrent de prévenir toute dépréciation, par la création, à Bucarest, d'une *Centrale des Devises* (1), à la direction de laquelle étaient placés un commissaire allemand et un commissaire austro-hongrois. Aucune opération sur les devises ne pouvait être faite sans l'avis de ces commissaires.

Une loi sur la « création de la Centrale des Devises et le contrôle du change » fut votée par le Parlement roumain le 9 août 1918 (2).

Les attributions de la Centrale des Devises consistaient à « organiser le change des monnaies nationales en monnaies étrangères et réciproquement; de combattre la spéculation et de relever le cours du change roumain, d'encadrer et d'effectuer les paiements de l'Etat, de financer les affaires d'importation ou d'exportation » (Art. 1^{er}).

Toutes les opérations de change étaient exclusivement réservées à la Centrale des Devises et à de rares banques spécialement désignées. La Direction de cette institution pouvait obliger les possesseurs de monnaies étrangères

(1) Art. 8 du projet de la Convention, concernant la coopération du commandement suprême à la réglementation de la circulation monétaire et des paiements.

(2) Journal officiel du 13 octobre 1918, p. 2834.

à les lui céder au cours du jour (Art 7). Ainsi était établi officiellement un véritable monopole des opérations de change au profit de quelques institutions agréées par les Allemands.

L'exportation de toute valeur et de toute somme dépassant 1.000 lei et l'importation de toute valeur émise en Roumanie, étaient interdites sans l'approbation écrite de la Centrale des Devises (art. 8 et 9). L'envoi de lei à l'étranger, le paiement des sommes en lei, le dépôt ou le transfert des papiers, valeurs ou coupons, à une personne ou à une firme étrangère, ne pouvaient être effectués que par les institutions désignées par les Allemands.

En ce qui concernait le cours du change, le Chapitre III de la loi précisait que le lei par rapport aux marks et couronnes s'établirait, pour l'année 1918-19, d'après le taux déjà fixé dans l'accord financier avec les Puissances Centrales (1). Le cours en autres monnaies étrangères devait être établi par la Centrale des Devises. Pour les années suivantes, le taux était calculé en tenant compte de « la situation du marché financier et de la balance des échanges commerciaux avec d'autres pays » (Art. 15). On privait donc la Roumanie des primes éventuelles qu'auraient pu lui procurer, par la suite, les exportations qui, indirectement, auraient favorisé le cours du lei.

Le Chapitre IV traitant de la manière de financer les affaires d'importation et d'exportation, prescrivait que seule la Centrale des Devises avait le droit d'effectuer les paiements relatifs à ces questions (art. 17).

Enfin, toutes les obligations de paiements nées des

(1) C'est-à-dire, 70 marks ou 88.80 couronnes les 100 lei,

conventions économiques de la paix, de même que toute obligation de l'Etat, y compris les coupons des dettes publiques à l'étranger, devaient toujours être effectuées par la Centrale des Devises (art. 19).

On réalisait ainsi non seulement le contrôle du change roumain mais encore le contrôle des opérations financières de l'Etat. Le Centrale des Devises était, en définitive, une « succursale des intérêts allemands sur le marché financier roumain », un instrument de domination financière en Roumanie.

* * *

Le Traité de paix fut donc l'acte officiel de l'asservissement économique et financier de la Roumanie.

Il n'existe plus aujourd'hui, il est vrai, qu'à l'état de souvenir, d'un mauvais souvenir de paix germanique « sans annexions ni indemnités ».

SECTION VI

CONSIDÉRATIONS CRITIQUES SUR L'OCCUPATION ALLEMANDE EN ROUMANIE

Les faits que nous venons d'exposer nous semblent suffisamment suggestifs et se passent de commentaire. On voit, notamment, avec quels égards les Allemands traitaient le droit international.

Toute l'occupation ne fut qu'un long cortège d'infractions et de violations brutales.

Le Traité — œuvre touffue et déguisée — devait couronner l'œuvre dévastatrice des Allemands en sanctionnant par des formules subtiles et hypocrites tous les raptus commis par l'envahisseur et en rendant légal le pillage méthodique de la Roumanie.

Si l'activité des troupes allemandes et de l'administration fut dirigée pour *ruiner* le pays, *ruiner encore et toujours davantage*, semble avoir été la pensée dominante du Traité de paix.

La *politique économique* affichée par l'envahisseur s'employait à expédier de Roumanie tout ce qu'on y pouvait prendre. Céréales, pétrole, bois, matières premières, machines, marchandises de toute nature, devaient, sous la menace des baïonnettes allemandes, prendre la route des Puissances Centrales, pour satisfaire leur insatiable

Réquisitions, pendant l'occupation, *monopoles* pendant cupidité.

la paix, telles furent les armes de la politique économique allemande.

La *politique financière* ne fut ni moins inique ni moins ruineuse. Par d'extraordinaires amendes, par des contributions abusives, par des « administrations forcées », par la main-mise sur la fortune privée, la politique financière allemande se procurait les fonds nécessaires à entretenir l'armée d'exploitation ruineuses. Le Traité de paix donnait l'absolution, car il imposait la reconnaissance pour valable de tous les abus commis par les Allemands. Les indemnités hypocritement dissimulées, garanties par le contrôle et le monopole financier, complétaient admirablement l'œuvre de rapine austro-allemande.

Enfin, la *politique monétaire* devait inaugurer la plus monstrueuse méthode de destruction financière. Déprécier la monnaie roumaine par des émissions considérables, se faire consentir par le Traité de larges crédits à découvert, monopoliser le change, telles furent les méthodes de la politique monétaire de l'ennemi.

Réquisitionner sans relâche, dépouiller, accaparer, piller, fut la manière d'agir des envahisseurs. Monopoliser, réaliser le cumul de tous les monopoles au profit de l'Allemagne, fut l'œuvre du Traité de paix.

TROISIÈME PARTIE

LA PÉRIODE D'APRÈS-GUERRE

Novembre 1918—Novembre 1922

CHAPITRE PREMIER

La Roumanie d'après-guerre

Charges laissées par la guerre et besoins financiers.

Si la conduite financière de la guerre fut particulièrement difficile et délicate, les questions soulevées par les finances d'*après-guerre* ne furent pas moins ardues à résoudre.

Chargés par de formidables dettes, les budgets des Etats belligérants devaient tenir compte de deux problèmes délicats : les réparations pour les destructions causées pendant la guerre, le passage à l'état normal.

Pour se rendre compte de la difficulté de ces questions, il est bon de savoir quelles étaient les conditions économiques, politiques et sociales de la période d'*après-guerre* (1).

1° Au point de vue *économique*, la mobilisation des hommes capables de travailler provoqua une crise de sous-production, crise d'autant plus aiguë que l'on eut, pendant la guerre, à servir un insatiable consommateur : l'Etat. Le capital national fut largement entamé par les destructions de tous genres, le revenu national affaibli, l'outillage national fatigué, détérioré, la main-

(1) Voir pour détails MICHELSON, Les finances publiques après la guerre, p. VIII-XI.

d'œuvre diminuée par les morts et les mutilés de guerre.

D'une manière générale, la capacité de production se trouva amoindrie.

D'autre part les habitudes de crédit, la question du change, l'inflation monétaire, influencèrent fortement la vie économique et financière des pays.

La production agricole, grandement diminuée par la culture peu soigneuse du sol pendant la guerre ainsi que par la destruction du cheptel, devra entreprendre le plus vite possible sa réorganisation. Dans ce but, une série de mesures urgentes s'imposent : amendement du sol, reconstruction du cheptel, industrialisation de l'agriculture.

L'industrie devra refaire l'outillage national, de façon à revenir le plus rapidement possible au rendement d'avant guerre. Les industries s'occupant de la reconstruction de l'outillage du pays devront être particulièrement favorisées pendant la période de réfection. Les autres industries ne pourront reprendre que graduellement, peu à peu.

Il faut observer aussi que la nécessité d'augmenter la capacité productive de l'industrie décida les gouvernements, pendant la guerre, à concentrer toute la production dans les usines qui travaillaient de la façon la plus économique.

À côté de la concentration forcée, les gouvernements ont favorisé ces concentrations volontaires.

« La période qui suivra la fin des hostilités — remarque M. Michelson (1), — en particulier celle de

(1) MICHELSON, *op. cit*

transition, avec ses graves problèmes de la distribution des matières premières, de la reconstruction nationale, l'impérieuse nécessité de donner une impulsion nouvelle à l'activité économique du pays en accroissant et organisant mieux la production nationale, par une collaboration et coordination des efforts, tout cela ne fera qu'accentuer ce mouvement vers une organisation économique plus cohérente, plus synthétique, plus rationnelle.

A l'Etat incomberont donc des tâches législatives et organisatrices, présentant un caractère tout nouveau ; il lui faudra, à cet effet, constituer un ensemble de services compétents, en ayant recours aux groupements des intéressés ».

La politique économique d'après guerre, en dernière analyse, devra accroître la production nationale tout en utilisant les matières premières, et la main-d'œuvre de la façon la moins coûteuse. Réduire les importations, activer les exportations, telle devra être la tendance économique des gouvernements d'après-guerre.

Analysons l'influence qu'exercera sur les finances du pays l'œuvre de reconstitution nationale, œuvre qui exigera, naturellement, un effort collectif considérable. On observera d'abord un changement dans le montant et la forme des dépenses ; d'autre part, les dettes de guerre ainsi que les frais de reconstruction exigeront sans cesse de nouveaux impôts ; mais la réforme fiscale, en dehors du but purement fiscal, devra favoriser la formation des capitaux nouveaux, ne pas entraver la marche de l'industrie, assurer une répartition équitable des char-

ges de guerre. C'est là une tâche très lourde et très difficile qui incombe aux gouvernements d'après-guerre.

2. Au point de vue *social*, la guerre a opéré un sensible déplacement dans la répartition des richesses. D'un côté on assiste à des augmentations de revenus dans la classe des grands industries, commerçants et grands propriétaires, d'un autre côté, on peut observer une diminution sensible des revenus dans la classe des petits rentiers, professions libérales, fonctionnaires, ouvriers. Ce déplacement est dû à un facteur unique : *la guerre*. La guerre, — laquelle a été pour les grands industriels et commerçants la cause de la concentration et l'augmentation des capitaux et des revenus — la même guerre a entraîné « la prolétarisation de la classe moyenne » et a plongé dans un malaise profond la classe ouvrière.

La politique sociale devra tenir compte de cette situation, en modifiant la législation par des réformes appropriées, réformes nécessairement coûteuses et qui auront leur part dans l'accroissement général des dépenses d'après-guerre.

Ce déplacement dans la répartition des richesses changera, par suite, les données du problème fiscal. Ainsi, la réforme fiscale devra tendre à relever le minimum d'*existence* non imposable, afin d'alléger la situation des classes prolétariennes.

D'autre part, la politique fiscale devra participer aux bénéfices réalisés pendant les hostilités. En dehors de l'impôt sur les bénéfices de guerre, l'impôt sur le revenu avec une progression rapide et forte semble particulièrement indiqué.

Cette prolétarianisation des classes moyennes devra influencer la réforme fiscale en ce sens qu'il sera fait appel aux impôts de consommation le moins souvent possible, ces impôts frappant plus lourdement les classes peu fortunées.

3° Au point de vue *politique*, les idées d'égalité et d'équité que la guerre fit naître ou développer, obligent les gouvernements à reviser les fondements de l'édifice social. Des réformes en vue d'une entente entre le capital et le travail, d'autres réformes visant à une représentation plus large et plus juste de la Nation dans la conduite des affaires du pays, deviendront nécessaires.

On voit donc que la tâche des gouvernements d'après-guerre, ainsi que les dépenses auxquelles ils auront à subvenir sont considérables. Mais, de plus, les gouvernements auront à assurer la liquidation financière de la guerre, opération très difficile exigeant d'énormes dépenses, vu que les *frais de guerre* ont été très fortes.

Par *frais de guerre* il faut entendre (1): *a)* les *frais proprement dits* concernant immédiatement l'administration financière; *b)* les *frais indirects* concernant les charges supportées par l'Economie Nationale.

a) Les *frais proprement dits* se composent essentiellement de:

- 1° Frais de mobilisation;
- 2° Frais de guerre (du fait de la guerre elle-même);
- 3° Frais d'après-guerre, comprenant: *a)* les frais de désarmement; *b)* les frais pour remplacer ou compléter

(1) WAGNER, *op. cit.*, I, p. 320.

le matériel de guerre perdu ou rendu inutilisable; c) les frais de réparations des dommages provoqués par la guerre, c'est-à-dire les pensions aux invalides, aux veuves et aux orphelins, les indemnités de remboursement des prestations de guerre fournies par les individus.

b) *Les frais indirects* de la guerre comprenant « les charges, les souffrances, les pertes de toute sorte pour le pays et les habitants ».

Donc, les finances d'après-guerre se caractérisent par des charges considérables, conséquences directes de la guerre, et par d'autres charges non moins lourdes imposées par la liquidation financière de la guerre. Le passage à l'état normal doit marquer pour les budgets, l'équilibre entre les recettes et les dépenses, équilibre dont on avait perdu l'habitude depuis la guerre. Cet équilibre exige en première ligne des économies continues. Exigences difficiles à satisfaire, car, comme le remarque M. Vissering « après la cessation des hostilités, la tendance à dépenser des sommes inouïes persista à peu près partout, non plus uniquement parce que c'était nécessaire, mais en grande partie par routine, par manque de courage à limiter les dépenses et par manque d'une collaboration organisée ayant pour but d'imposer cette nécessité aux peuples » (1).

On peut donc conclure que la situation financière d'après-guerre est pour le moins aussi difficile et aussi complexe que la situation que nous avons connue pendant les hostilités. Nous sommes mêmes enclins à la considérer, pour quelques Etats, comme plus ardue, car

(1) VISSERING. Problèmes internationaux économiques et financiers.

la liquidation financière de la guerre exige la cessation des moyens factices dont on fit si largement usage pendant la guerre.

Analysons maintenant, sous le triple aspect, économique, social et politique, la situation de la Roumanie d'après-guerre, afin de pouvoir mieux apprécier la manière d'agir des gouvernements qui ont conduit les finances roumaines pendant cette période.

SECTION PREMIERE

LA SITUATION ÉCONOMIQUE

La Roumanie d'après-guerre et les problèmes soulevés au point de vue économique. — L'agriculture. Production. Capacité d'exportation. — Le pétrole. — Le charbon. — L'industrie. — La crise des transports. — Le commerce extérieur. La politique d'exportation et d'importation des gouvernements roumains. — Les banques. Caractéristique de l'activité bancaire pendant la période de l'après-guerre. — La hausse des prix. — Nationalisation de la vie économique de la Roumanie. — La fortune publique.

La Roumanie d'après-guerre, la Grande Roumanie, comme on la dit, repose sur des bases nouvelles. Au point de vue du territoire, la Roumanie, rentrée dans ses frontières ethnographiques par la réunion à la mère-patrie de la Bessarabie, de la Bukovine et de la Transylvanie (1), a plus que doublé par l'étendue de son territoire et le nombre de ses habitants. De 137.903 km. c. avec 7.879.311 habitants (ancien royaume), la superficie de la Roumanie compte actuellement 294,244 km. c. avec 16.262.177 habitants (2). La réunion de ces trois

(1) Voir DJUVARA, *op. cit.* Résolution du Conseil national de Bessarabie (27 mars/9 avril 1918), p. 29. Motion du Congrès général de Bukovine (15/28 novembre 1918), p. 299. Résolution de l'Assemblée nationale d'Alba-Julia pour l'Union de la Transylvanie (18 novembre/1^{er} décembre 1918), p. 303.

(2) *La Roumanie Economique*, p. 5.

provinces, jusqu'alors régies par des législations diverses, amena des perturbations momentanées dans la structure économique générale de l'Etat roumain. Toute réforme d'ensemble devait tenir compte de ce fait que, pendant plus d'un siècle, la Bessarabie, la Bukovine et la Transylvanie durent subir respectivement des régimes russe, autrichien ou hongrois. Le problème ainsi posé devenait, on le conçoit singulièrement complexe.

* * *

En ce qui concerne l'*agriculture*, nous devons observer que, par le retour des provinces roumaines à la mère-patrie, le territoire national s'est accru, en ce qui concerne la superficie cultivable, dans la proportion de 139,8 %, soit une surface de 14.591.050 hectares ainsi répartie (1) :

Ancien royaume	6.084.256 hectares
Transylvanie et Bukovine ..	5.760.780 »
Bessarabie	2.742.022 »

Total .. 14.591.058 hectares

En tenant compte de la production agricole des dernières années d'avant-guerre, la production de la Grande Roumanie serait (2) :

Ancien royaume.. .. .	620.838 wagons
Transylvanie et Bukovine.. ..	552.393 »
Bessarabie	300,000 »

Total .. 1.475.231 wagons

(1) Statistiques d'avant-guerre. « *La Roumanie Economique* », p. 44.

(2) « *Les Forces Economiques de la Roumanie* », p. 13.

Si l'on remarque que 30 % environ de cette production est d'ordinaire employée pour les ensemencements et pour les emplois industriels, il reste environ 1.032.655 wagons pour la consommation et l'exportation. Retranchant 45 % pour la consommation intérieure, la capacité d'exportation de la Grande Roumanie, en temps normal serait alors d'environ 500.000 wagons.

Empressons-nous d'observer que ces chiffres s'appliquent à une production normale, qui n'est pas encore celle de la Roumanie nouvelle.

La Roumanie, en effet, traverse actuellement une crise de sous-production due à la guerre, à l'expropriation, à la crise de transports, aux mesures restrictives fixées par l'Etat (prix maxima), aux mauvaises années agricoles (1).

La guerre (et spécialement l'invasion ennemie), par la diminution de la main-d'œuvre, par des réquisitions ruineuses, par la destruction du capital engagé dans l'agriculture à amené une crise de sous-production. De plus, l'ancien royaume sortit de la guerre avec son armature économique détruite, ses sources de production épuisées, ses possibilités immédiates de reconstruction nulles.

Cette situation obligea le gouvernement roumain à importer en 1919, 220.149 tonnes et en 1920, 22.068 tonnes de céréales nécessaires à la consommation intérieure.

En dehors de la guerre, l'expropriation des grands propriétaires et la répartition des terres aux paysans ont

(1) Voir BLANC, Essai sur la crise économique et financière en Roumanie, p. 30.

amené un changement brusque dans la structure de la propriété foncière, changement qui entraîna de profondes perturbations dans la production. Les terrains mal cultivés par des paysans dépourvus de connaissances techniques (1), un nombre insuffisant d'instruments agricoles, un outillage démodé, la diminution de la surface cultivée sont autant de facteurs ayant contribué à la diminution de la production.

Ajoutons que la crise des transports par chemins de fer incita le paysan roumain à changer de profession et à adopter celle de camionneur, métier rémunérateur entre tous, qui lui procurait des bénéfices plus grands avec un travail moindre. De plus, cette même crise des transports obligea nombre de propriétaires à vendre leurs récoltes à vil prix, plutôt que de les laisser pourrir sur place, faute de wagons destinés à les transporter.

Signalons aussi que les prix maxima décrétés par les gouvernements ont été loin d'encourager l'agriculture.

Mentionons, enfin, que les années d'après-guerre fu-

(1) D'après les statistiques d'avant guerre, la production des céréales de la *petite propriété*, dans l'ancien royaume, accuse, par rapport à la *grande propriété*, outre une qualité inférieure, une diminution moyenne de 1 hectolitre par hectare.

En Bessarabie, on trouve les mêmes données. En Transylvanie et en Bukovine, la différence est d'environ 1/2 hectolitre par hectare.

Voir CIPAIANU, Influence de la Réforme Agraire sur la Production de la Grande Roumanie. « *L'archive pour la science et la réforme sociale* » 1921, janvier, p. 504.

M. Mantu reconnaît aussi une baisse manifeste dans la production de la petite culture mais, à son avis, il est possible d'y remédier, car cette baisse dépend simplement de deux facteurs qui se modifieront par la suite : la défectuosité des terrains cultivés par les paysans et la défectuosité du système de culture. (MANTU. La petite propriété et l'expropriation par rapport à la production. « *Annales Statistiques et Economiques* », avril-mai 1920, p. 1. L'expropriation et l'organisation de la propriété paysanne « *Annales Statistiques et Economiques* », juin 1920, p. 5.)

rent, en raison du mauvais état atmosphérique, défavorables à la production agricole.

On conçoit facilement que la diminution de la production agricole soit un facteur d'extrême gravité pour la Roumanie, pays essentiellement agricole.

Le gouvernement roumain s'est toujours efforcé de subvenir à cette crise de sous-production, en distribuant les outils des dépôts abandonnés par les armées ennemies, en distribuant des semences ou des animaux de trait achetés en Transylvanie, en encourageant, enfin, la constitution de coopératives et d'associations paysannes.

N'oublions pas d'ajouter à cette question les facilités de prêts que le gouvernement imposa aux « Caisses d'emprunt sur gage pour l'agriculture et l'industrie » (1).

Le tableau ci-dessous résume les surfaces cultivées en 1919 et en 1920 :

	1919	1920	Moyenne en 1911-1915
Ancien royaume	4.050.488 hect.	4.888.851 hect.	5.983.537 hect.
Transylvanie	2.467.800 »	1.538.760 »	4.920.229 »
Bessarabie	2.515.405 »	2.446.801 »	2.500.000 »
Bukovine	199.431 »	239.446 »	288.292 »
Total	8.304.084 hect.	10.042.898 hect.	13.692.058 hect.

On voit combien les chiffres des années 1919-1920 s'éloignent de la production moyenne de 1911-1915. Pourtant on peut observer un accroissement sensible en 1920, par rapport aux surfaces cultivées en 1919 (2).

(1) Voir décret-loi N° 42 du 4 janvier 1919, Journal officiel N° 238 du 19 janvier 1919; décret-loi N° 1923 du 2 mai 1920, Journal officiel N° 42, du 28 mai 1920. Voir l'activité particulièrement intéressante de la « Caisse de prêts » du département de Constantza. GRIGORESCO. Les Caisses de prêts pour l'agriculture « *Bulletin de l'Institut Economique Roumain* », 1922, p. 769.

(2) Pour plus amples détails, voir GEORGIANU, La Roumanie agricole en 1921 « *Annales Statistiques et Economiques* », 1922, p. 81.

Pour l'année 1921, nous trouvons, en ce qui concerne les céréales seulement (blé, seigle, orge, avoine, maïs), les données suivantes (1) :

	hectares	
Ancien royaume ..	4.465.393	58.222.777 hectolitres
Transylvanie	2.149.180	25.594.647 »
Bessarabie	2.291.910	16.820.630 »
Bukovine.. . . .	160.774	2.381.722 »
Total ..	9.067.257	103.019.776 hectolitres

Les statistiques suivantes s'appliquent à l'année 1922 (2) :

Blé	2.615.000 hectares	34.395.677 hectolitres
Seigle	266.545 »	3.347.129 »
Orge	1.746.838 »	28.810.820 »
Avoine.. . .	1.319.030 »	23.746.879 »
Maïs	3.716.365 »	?

* * *

Le pétrole. Rappelons que, lors de la retraite en Moldavie, les sondes et les puits pétrolifères furent détruits afin d'empêcher l'ennemi de les exploiter (3).

La difficulté de réparer les sondes le renchérissement excessif du matériel de forage, la crise des transports enfin, ont rendu très difficile la reconstitution de l'industrie pétrolifère.

L'Etat essaya d'intervenir, timidement, d'ailleurs. Un

(1) Voir « *Bulletin Statistique de la Roumanie* », vol. XV, 1922, p. 58.

(2) *Le Temps*, 28 décembre 1922.

(3) Voir *supra*, p. 290.

décret-loi de janvier 1919 (1) prévoyait la création d'une « Caisse de crédit du Pétrole », avec un capital de 10 millions, destiné à faire des avances sur des stocks de pétrole mis en gage.

La production depuis 1916 est la suivante :

1916	1.244.093 tonnes
1917	517.500 »
1918	1.214.219 »
1919	920.437 »
1920	1.034.123 »
1921	1.168.780 »
1922 (9 mois)	1.088.164 »

Rappelons que la production du 1913 se chiffrait à 1.885.225 tonnes.

Les exportations du pétrole et dérivés de l'après-guerre peuvent se résumer comme suit :

1919	44.000 tonnes
1920	249.426 »
1921	362.340 »
1922 (10 mois)	366.950 »

Remarquons combien on est loin de l'exportation de 1913 qui montait à 1.036.451 tonnes.

En ce qui concerne la nationalité des capitaux investis dans l'industrie pétrolifère, signalons que l'année 1920 a apporté des changements radicaux. En effet, conformément au Traité de Versailles, les biens allemands de Roumanie devaient être liquidés. La Convention de

(1) Décret-loi N° 94, du 9 janvier 1919, Journal officiel N° 232 du 10 janvier 1919. Voir le règlement dans Journal officiel N° 13 du 2 mai 1919.

San-Remo fixa dans les proportions suivantes le partage des actions résultant de la liquidation: Roumanie, 51 %; Angleterre, 24 1/2 %; France, 24 1/2 %.

En 1920, les capitaux étaient ainsi répartis (1):

Anglais	30,64 %
Hollandais	24,25 %
Roumains	22,10 %
Français	12,07 %
Américains	6,19 %
Belges	3,56 %
Italiens	1,85 %

Il faut signaler aussi que, dès le début de 1919, il s'est produit, dans l'industrie pétrolifère, un mouvement de capitaux; d'un côté, de nombreuses sociétés furent créées; d'autre part, les sociétés déjà constituées augmentèrent fortement leurs capitaux (2). Dans le seul intervalle compris entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 1920, fut investi dans l'industrie pétrolifère un capital de 473 millions de lei. Si l'on se rappelle qu'à la veille de la guerre, les capitaux de l'industrie des pétroles représentaient 454 millions de lei et si l'on ajoute que du 1^{er} janvier 1916 ou 30 juin 1920 furent investis 608,45 millions de lei (3), on peut voir que le total des capitaux engagés s'élevait à la fin du premier semestre 1920, à 1.013.450.000 de lei.

Nous devons mentionner enfin que souvent l'Etat est intervenu dans les questions pétrolifères soit en fixant

(1) SERDAU, *Le pétrole roumain*, p. 132.

(2) Le capital de la Société « Romana-Americana » passe de 37 à 150 millions; celui de la « Steaua Romana », de 100 à 300 millions.

(3) *La Roumanie Economique*, p. 84.

les prix maxima intérieurs, soit par la création de taxes d'exportation, soit par la retenue d'une partie de la production pour l'exportation de l'Etat (1). Ces mesures, en fait, n'eurent aucune influence appréciable sur l'industrie du pétrole, les exploitants les considérant comme des conséquences de la guerre (2). Par contre, la finance étrangère semble avoir été influencée par la politique générale de l'Etat et spécialement par un décret-loi de juin 1920 (3), qui, instituant le monopole de vente le concédait ensuite à une société roumaine: L'Industrie roumaine du pétrole (I.R.D.P.).

Notons aussi que la concession des terrains pétroliers fut interdite depuis novembre 1916 jusqu'en juin 1920 et que même après cette date il ne fut permis d'accorder ou de transmettre des concessions qu'avec l'autorisation spéciale du Ministère de l'industrie (4).

* * *

La Grande Roumanie possède, en dehors du pétrole, des réserves de charbon évaluées à 700 ou 800 millions de tonnes (5). La production annuelle atteint de 3 à 3,5

(1) Voir le Journal officiel N° 94 du 25 juillet 1920 et le Journal officiel N° 459 du 26 octobre 1920. Voir aussi en ce qui concerne l'exportation, le décret-loi N° 1.573 du 10 avril 1920, ainsi que le décret-loi du 11 novembre 1920.

(2) Voir : L'industrie et le commerce du Pétrole; comparaison entre les années 1921 et 1920 « *Bulletin d'études et informations économiques-financières de la Banque Marmorosch-Blank* », 1922 juin, p. 13.

(3) Décret-loi N° 2491 du 10 juin 1920, Journal officiel N° 56 du 13 juin 1920. Voir aussi le projet de loi sur le commerce des produits du pétrole en Roumanie, publié dans le « *Moniteur du pétrole roumain* », octobre 1920.

(4) Voir : décret-loi N° 1.104 du 8 mars 1919, Journal officiel N° 281 du 14 mars 1919; décret-loi N° 2.162 du 6 juin 1919; décret-loi N° 4.241 du 7 octobre 1919; décret-loi N° 2.447 du 7 juin 1920, Journal officiel du 9 juin 1920.

(5) 300 millions de tonnes se trouvent en Transylvanie.

millions de tonnes (2,7 millions de tonnes de lignite et 0,78 millions de tonnes de houille), ce qui laisse croire que la réserve roumaine, théoriquement du moins, ne s'épuiserait que dans 225 ans (1). Cette réserve, étant minime, doit conduire à une politique d'économie du combustible, cherchant à remplacer le charbon par une source d'énergie moins épuisable.

Le gaz naturel, autre source de combustion et de force motrice (2) est évalué en Transylvanie à 240 milliards de mètres cubes, correspondant à 264 millions de tonnes de charbon de terre (3). En 1915, l'Etat hongrois avait concédé à un consortium formé par la « Deutsche Bank » et quelques banques hongroises, l'exploitation du gaz, sur une superficie de 211 km. c. Dans l'ancien royaume, on évalue à 1 $\frac{1}{2}$ milliard de mètres cubes le gaz sortant annuellement de terre. Les exploitations pétrolifères utilisent à peine 70 millions de mètres cubes; le reste est perdu à peu près complètement (4).

Signalons aussi les chutes d'eau qui, par la configuration du terrain de la Grande Roumanie, permettent de réaliser une source d'énergie considérable.

Mentionnons, enfin, la présence dans le sous-sol roumain d'importants gisements métallifères, couches d'asphalte, d'ozocherite, de mica, qui pourront, dans un avenir prochain, assurer au pays un bel essor économique.

(1) Au cas où ne seraient pas découvertes d'autres mines de charbon.

(2) 1 mètre cube de gaz contient 8.600 calories.

(3) « *Les forces Economiques de la Roumanie* », p. 60.

(4) ANGELESCO. La politique économique de la Grande Roumanie. « *Annales Statistiques et Economiques* », 1919, sept.-oct., p. 4.

* * *

En ce qui concerne le *bois*, signalons que, par suite de la réunion de nouvelles provinces à la Grande Roumanie, celle-ci possède actuellement 7.308.688 hectares de forêts (1).

Le quart, soit exactement 24,6 % de la superficie totale du pays, est boisé. D'après les calculs de M. Angelesco (2), si l'on utilisait seulement le produit de l'accroissement annuel des forêts afin de conserver le boisement actuel, la Grande Roumanie pourrait produire 450.000 wagons de bois. En retranchant 350.000 wagons pour la consommation intérieure (construction et chauffage), il resterait 100.000 wagons pour l'exportation. Ces chiffres sont suffisamment éloquents pour montrer quel champ d'activité l'industrie des forêts peut procurer à la Roumanie.

* * *

L'*industrie* roumaine fut, entre toutes, celle qui a le plus souffert de la guerre. Celle-ci, en effet, non seulement n'encouragea pas l'industrie par l'organisation d'une production plus intensive (économie de matières premières, fabrication en série...), mais, au contraire, contribua à la destruction des installations industrielles par l'évacuation précipitée en Moldavie. La menace d'une seconde évacuation en Russie, l'épuisement du stock des matières premières, l'impossibilité de se procurer des pièces de rechange, furent autant de facteurs

(1) « *La Roumanie Économique* », tableau II.

(2) ANGELESCO, La politique économique de la Grande Roumanie, p. 2.

qui ont contribué à la destruction des machines et des outils, c'est-à-dire à la complète désorganisation de la vie industrielle.

A ce point de vue, la situation en Transylvanie a été meilleure, mais la réunion de cette province à l'ancien royaume a, comme il fallait s'y attendre, provoqué quelques perturbations dans son développement.

D'autre part, les circonstances économiques en général : difficultés de transport, crise du change, conflits ouvriers, ont rendu plus difficile encore la reprise de l'activité industrielle. C'est alors que l'Etat est intervenu en créant la Direction de la Reconstruction Economique (1). Les résultats obtenus par cet organisme ayant été jugés insuffisants, les grands industriels formèrent une société qui prit le nom de « Reconstruction Industrielle » (2) au capital de 300 millions, dont 40 % souscrit par l'Etat.

Le gouvernement mit à la disposition de cette Société les machines et les outils dont il disposait dans ses dépôts, après le départ des armées d'occupation, ainsi

(1) Voir le décret-loi sur la création d'un « Caisse de Crédit » pour la reconstruction de la petite industrie (industrie dont le capital investi ne dépassait pas 50.000 lei). Décret-loi N° 93 du 9 janvier 1919, Journal officiel N° 222 du 10 janvier 1919.)

Voir le décret-loi sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'industrie et du commerce (décret-loi N° 1.247 du 18 mars 1919, Journal officiel N° 285 du 19 mars 1919.)

Voir le décret-loi sur l'institution de la Direction générale de l'industrie. (Décret-loi N° 2.260 du 15 mai 1920, Journal officiel N° 49 du 26 mai 1920.)

Voir le décret-loi sur l'institution d'un sous-secrétariat d'Etat de la réfection et de l'approvisionnement. (Décret-loi Ns 2593 du 13 juin 1920, Journal officiel N° 57 du 15 juin 1920. — Le règlement fut publié dans le Journal officiel N° 99 du 6 août 1920.)

(2) Voir décret-loi N° 2.530 du 4 juin 1920, Journal officiel N° 57 du 15 juin 1920; voir décret-loi N° 2.503 du 10 juin 1920, Journal officiel N° 57 du 15 juin 1920,

que les matériaux et machines achetés par la commission de ravitaillement envoyée à Paris.

Il faut surtout considérer actuellement que les conditions générales de l'industrie de la Roumanie se sont beaucoup modifiées. Si les essais de l'ancien royaume en vue de créer une vie industrielle active ont été beaucoup discutées, la situation est complètement changée pour la Grande Roumanie qui possède maintenant toutes les conditions exigées pour être un pays industriel : les matières premières et les sources d'énergie (1).

Les gouvernements roumains devront s'efforcer d'industrialiser la Grande Roumanie, afin d'assurer le plus possible l'indépendance économique du pays. L'Etat devra tenir compte des ressources naturelles du sol de commencer de ce fait par la réorganisation de l'industrie agricole, pétrolifère et forestière (2). En second lieu, l'Etat devrait protéger ces industries par un régime protectionniste, sans oublier toutefois que si le protectionnisme défend l'industrie nationale, il lui épargne en même temps la concurrence qui l'incite au perfectionnement (3).

Nous devons signaler qu'en 1920, la création de nouvelles sociétés industrielles est poursuivie avec une activité fébrile. Les banques ont fortement appuyé cette opération qui leur a assuré une large part dans les bénéfices réalisés ; d'un autre côté, une spéculation très active des actions industrielles à la Bourse, a secondé le

(1) ANGELESCO, *op. cit.*, p. 6.

(2) BLANK, *op. cit.*.

(3) Pour des détails complémentaires sur chaque industrie voir : TATARANO : Les nouvelles tendances économique de la Roumanie, p. 115-124 ; « *Les forces Economiques de la Roumanie* » p. 79-130.

mouvement. Quelques chiffres seront d'ailleurs très éloquentes :

En 1919, dans l'ancien royaume (1) 55 sociétés industrielles ont été fondées, avec un capital
de.. 134.320.000 lei

On a augmenté le capital de 26 sociétés industrielles par actions de.. . . 140.055.000 lei

Total .. 273.375.000 lei

En 1920, la tendance est encore plus accentuée. Dans les premiers six mois de cette année notamment, 71 sociétés industrielles par actions ont été créées avec un capital de 873.000.000 lei

Le capital de 23 sociétés industrielles par actions a été augmenté de.. . . 208.300.000 lei

Total .. 1.086.300.000 lei

Le mouvement atteint son maximum à la fin de 1920 (2) ; il s'est ralenti après par suite du change très défavorable à la Roumanie.

* * *

Signalons un autre fait qui a fortement influencé le développement économique de la Roumanie d'après-guerre : *la crise des transports*.

(1) « *Les forces Economiques de la Roumanie* » p. 85. D'après l'enquête industrielle de 1919 la Grande Roumanie possédait à cette époque 2747 établissements industriels disposant d'un capital investi de 2.837.298.627 lei. Ils utilisaient 81.455 H. P. et un personnel de 157.423 hommes (personnel administratif, technique et ouvriers). Les chiffres de la production industrielle s'élevaient en 1919 à 11.711.796.144 lei.

Voir pour détails : TEODORESCO. L'industrie de la Roumanie : « *Bulletin statistique de la Roumanie* », vol. xv, 1922. N° 8, p. 29.

(2) Les statistiques que nous avons consultées à ce sujet s'arrêtent au 30 juin 1920. Les statistiques concernant les provinces réunies nous font également défaut.

Si l'on tient compte que les 4.357 km. de voie ferrée de l'ancien royaume ont été mal entretenus pendant la guerre, qu'un très grand nombre des ponts ont été détruits, si l'on observe que sur 764 locomotives et 20.000 wagons que la Roumanie possédait en 1916, il ne restait, après la guerre que 146 locomotives en mauvais état, et 7-800 wagons, on peut se faire aisément une idée de la désorganisation des chemins de fer roumains. Pour avoir un aperçu complet de la crise, ajoutons à cela les fréquentes grèves des cheminots et l'administration défectueuse des chemins de fer. Ce fut cette crise de transports qui rendit vain tout essai de reconstruction en Roumanie. Non seulement l'approvisionnement du pays était devenu très ardu, mais même les échanges d'une localité à une autre étaient devenus très difficiles.

Heureusement, cette crise des transports a commencé à s'atténuer par l'achat de locomotives en Amérique (1), par la création d'atelier de réparations et par une administration décentralisée et plus active.

La Grande Roumanie possède actuellement 11.678 kilomètres de voie ferrée et 310 km en voie de construction (2).

(1) En juillet 1922, la Roumanie possédait 1.650 locomotives sont plus du double du chiffre atteint en 1914. La réfection des voies, et la reconstruction de ponts, se poursuit très activement. On espère pouvoir avant 1924 remplacer les ponts provisoires par des ouvrages définitifs. (Temps, 28 décembre 1922).

(2) Ancien royaume	4.357 Km
Transylvanie	5.334 »
Bessarabie	1.129 »
Bukovine	6.59 »

Total : 11.678 Km
(« *La Roumanie Economique* », p. 101).

Signalons également que le régime tributaire de la Roumanie en ce qui concerne les transports maritimes a été fortement aggravé du fait de la hausse des frets qui a suivi la guerre.

* * *

En ce qui concerne *le commerce extérieure*, la politique de la Grande Roumanie est hésitante et désordonnée. L'abondance de décrets-loi, de décrets et de décisions ministérielles contradictoires a eu une influence des plus néfastes sur les transactions commerciales d'après-guerre. Les fraudes pendant cette période d'insécurité ont atteint leur maximum d'intensité. Un décret immobilisait les céréales, un autre rendait la liberté du commerce, un autre changeait les prix maxima déjà fixés. Cette incohérence donnait l'impression d'un désarroi économique complet dont les spéculateurs bénéficiaient.

Pour réglementer la répartition des marchandises dans l'intérieur du pays, le gouvernement immobilisa dans chaque département les céréales et les vivres qui s'y trouvaient (1) avec interdiction de les transporter

(1) Voir décret-loi N° 3.472 du 26 novembre 1918 sur l'immobilisation des récoltes, Journal Officiel N° 200 du 28 nov. 1918.

Voir décret-loi N° 673 du 13 février 1919. — Journal Off. N° 257 du 14 février 1919.

Voir décret-loi N° 1476 du 30 mars 1919. — Journal Off. N° 1 du 14 avril 1919.

Voir décret-loi N° 2.417 du 18 juin 1919. — Journal Off. N° 51 du 21 juin 1919. Le règlement de ce décret-loi fut publié dans le Journal Off. N° 32 du 22 juin 1919.

Voir décret-loi N° 3.337 du 7 août 1919 par lequel l'immobilisation des récoltes prévue dans le décret N° 2.417 cité plus haut, fut suspendue. — Journal Off. N° 89 du 8 août 1919.

Voir aussi décret-loi N° 3.033 du 23 décembre 1919 par lequel, le blé, le seigle, l'orge et l'avoine sont réquisitionnés et mis à la disposition du Ministère de l'Agriculture pour subvenir aux besoins de l'ensemencement. — Journal Off. N° 203 du 28 déc. 1919.

d'un département dans un autre. Il est évident que cette mesure donnait lieu à des différences de prix très sensibles d'un département à un autre et incitait les spéculateurs à la fraude.

Le système des décrets a été employé de la façon la plus fâcheuse quand il s'est agi du commerce extérieur (4). Les gouvernements de la Grande Roumanie ont

Voir décret-loi N° 937 du 4 mars 1920 et décret-loi N° 1.062 du 12 mai 1920 qui prévoient l'immobilisation et la répartition des produits agricoles. — Journal Off. N° 281 du 5 mars 1920 et Journal Off. N° 265 du 21 mai 1920.

Voir aussi décret-loi N° 4441 du 8 avril 1920. — Journal Off. N° 15 du 23 avril 1920.

Voir décret-loi N° 2.098 du 8 mai 1920 et décret-loi N° 2.524 du 20 juin 1920 sur les réquisitions du blé, seigle, orge nécessaires aux ensemencements. — Journal Off. N° 29 du 12 mai 1920 et Journal Off. N° 59 du 17 juin 1920.

Par le décret N° 1.850 du 9 juillet 1920 on supprima le régime de l'immobilisation des récoltes. — Journal Off. N° 83 du 16 juillet 1920.

(4) On peut distinguer 4 périodes pour des décret-lois régissant le commerce extérieur des céréales.

Une première période prohibe les exportations et permet seulement à l'Etat de faire des importations. Voir décret-loi N° 2.417 du 18 juin 1919, art 6, qui prohibe l'exportation du blé, orge, avoine, seigle et maïs. Voir décret-loi N° 30.145 du 19 juillet 1919 par lequel « l'Etat se réserve l'importation et la distribution exclusive des céréales et du sucre ». (Journal Off. N° 78 du 24 juillet 1919). C'est la « Direction de l'Approvisionnement » (dont des représentants furent envoyés à l'étranger) qui fut chargée de cette opération dont le résultat fut défectueux et très onéreux pour l'Etat. La répartition des importations faite par la dite Direction soulève en outre de nombreuses critiques (voir aussi décret-loi N° 3.357 du 6 août 1919 par lequel l'importation du sucre fut vendue libre. — Journal Off. N° 89 du 9 août 1919).

Une deuxième période permet l'exportation mais seulement avec des autorisations qui n'étaient données qu'à ceux qui s'engageaient à importer en échange des marchandises nécessaires à la reconstruction économique du pays. C'est le « régime des compensations », qui donna lieu à des nombreux abus. Voir décret-loi N° 1.573 du 10 avril 1920. — Journal Off. N° 41 du 18 avril 1920. Voir décret-loi N° 28.600 du 18 juin 1920. — Journal Off. N° 65 du 24 juin 1920.

Par le décret N° 3.780 du 15 septembre 1920. (Journal Off. N° 189 du 27 novembre 1920) le gouvernement est autorisé d'établir les marchandises et produits qui pourraient être exportés par un journal du Conseil des Ministres. Voir Journal du Conseil des Ministres N° 3.577 du 25 novembre. — Journal Off. N° 189 du 27 novembre 1920.

La troisième période a commencé le 17 août 1921. Les céréales ne pouvaient alors être exportées que si les exportateurs

voulu combattre la dépréciation du change en agissant sur le commerce extérieur.

Ils se sont rendus compte que l'intensification des exportations et la réduction des importations était la première mesure à prendre pour enrayer la baisse de la devise roumaine. Dès lors une sélection très sévère eut lieu concernant les importations. Des autorisations spéciales donnaient toutefois le droit de passer outre les rigueurs de cette mesure. En même temps, bien que le gouvernement devait chercher à intensifier les exportations il devait d'abord se préoccuper d'assurer le stock nécessaire à la consommation intérieure. Or, la baisse du change agissait d'une façon particulièrement sensible sur les exportations; le gouvernement roumain a alors prohibé certains articles à l'exportation et, en plus, il a introduit le système très dangereux des « *permis d'exportation* ».

Les taxes d'exportation agissaient par leur taux soit pour assurer un revenu à l'Etat, soit pour interdire d'une façon déguisée quelques articles à l'exportation. Mais l'absence de toute continuité rendait cette politique très défectueuse; un jour, tel article était libre à l'importation ou à l'exportation; le lendemain, il était prohibé, pour être libre à nouveau quelque temps après. Les permis d'exportation ou d'importation que le gou-

réservaient 50 % du contingent, pour la consommation intérieure. Le blé était prohibé à toute exportation.

Enfin on peut ajouter une quatrième période, depuis le 10 juillet 1922, par laquelle l'exportation est libre, après paiement d'une taxe d'exportation dont le montant est fixé à 20.000 lei en devises étrangères. Les agriculteurs ont trouvé ces taxes excessives. Voir à ce sujet CUSIN : Le nouvel régime de l'exportation des céréales. « *Annales Statistiques et Economiques* », 1922, N° 7-8, p. 47.

vernement avait imaginés pour atténuer les rigueurs de ces dispositions, et en même temps pour exercer un contrôle plus sévère sur l'importation ou l'exportation de certaines marchandises, jetèrent le plus grand discrédit sur ces mesures ainsi que sur plusieurs personnages politiques. Cet état de choses engendrait une atmosphère de suspicion qui fut souvent exagérée, mais qui était loin d'améliorer le change roumain.

Ces changements de régime des importations et des exportations, ainsi que le système des permis, rendirent le commerce roumain très difficile.

L'opinion publique, menée souvent par quelques spéculateurs audacieux qui avaient intérêt à entretenir cette atmosphère d'insécurité, a sa part dans la responsabilité de cette politique hésitante.

Bien des journaux protestaient pendant quelque temps contre la liberté du commerce pour réclamer une sélection sévère des importations. L'armée des commerçants et des spéculateurs, qui s'était réveillée un beau matin « économistes » remplissaient les journaux de leurs protestations, leurs conseils et leurs solutions. Le gouvernement, faible dans sa décision, indécis devant la crise économique que traversait la Roumanie, animé des meilleures intentions, écoutait parfois ces protestations du public pour intervenir suivant leur demande. Mais la fraction adverse de gens qui ne partageait pas les idées des « économistes », prenait sa revanche par écrit et les protestations recommençaient. Il est évident que cette situation ne profita qu'aux spéculateurs.

En dehors de cette politique d'incertitude, un autre

fait doit être signalé. C'est, d'un côté, les besoins énormes, considérables, d'importation de la Roumanie d'après-guerre, et, d'un autre côté, sa capacité minime d'exportation.

En effet, les destructions de la guerre, la domination allemande dans les territoires occupés, avaient détruit l'activité productrice du pays, dont la réfection exigeait des énormes quantités du côté des importations. Cette capacité de production était minime, insuffisante même, pour les besoins immédiats du pays. De plus, le désir de bien-être auquel on avait tant rêvé pendant la guerre, les dépenses des spéculateurs enrichis par la guerre, contribuèrent à augmenter les importations.

Il est légitime que, devant cet écart très grand entre les importations et les exportations, l'Etat soit intervenu pour prohiber ou tout au moins réduire les importations de luxe en les frappant de droits de douane très élevés. Pourtant les importations de luxe furent l'occasion de fraudes pour les spéculateurs sans vergogne, contribuant ainsi aux importations improductives et à la balance commerciale déficitaire que la Roumanie accusa après la guerre.

Les statistiques du commerce extérieur relèvent les chiffres suivants (1):

	1919		1920	
	<i>Tonnes</i>	<i>Lei</i>	<i>Tonnes</i>	<i>Lei</i>
Importations	393.522	3.622.945.669	324.543	6.957.935.868
Exportations	108.879	103.891.198	1.464.600	3.437.351.175

(1) GIULESCO. Le commerce extérieur de la Roumanie en 1920. « *Cronica Financiara* », 1922, p. 4. Les statistiques sur les chiffres de 1921 et 1922 n'ont pas encore été publiées.

Les balances commerciales de ces deux années enregistrent un déficit de 3.519 millions de lei chacune.

Au point de vue de la quantité, les *importations* de 1920, par rapport à celles de 1919, diminuent de 71.000 tonnes. On observe toutefois une augmentation de 92 % en ce qui concerne leur valeur.

Les *exportations* de 1920, au contraire, accusent, par rapport à 1919, une augmentation de 1255 % en ce qui concerne les quantités, et un accroissement de 3236 % en ce qui concerne leur valeur.

Analysons très rapidement la nature des importations et des exportations, de façon à montrer les transformations imposées par les besoins et les disponibilités du marché roumain.

EXPORTATIONS

PRINCIPAUX PRODUITS	ANNÉE 1920				ANNÉE 1919				ANNÉE 1913			
	QUANTITÉS		VALEURS		QUANTITÉS		VALEURS		QUANTITÉS		VALEURS	
	TONNES	% du total	MILLIONS DE LEI	% du total	TONNES	% du total	LEI	% du total	TONNES	% du total	LEI	% du total
Céréales et produits dérivés	997.115	66.72	2.302.784.979	66.99	2.744	2.52	2.319.578	2.23	2.964.947	64.89	448.412.269	66.86
Légumes, fruits et autres produits végétaux . .	88.623	6.05	233.395.846	0.28	10.462	9.61	15.317.937	14.74	160.927	3.61	34.123.569	5.09
Produits alimentaires animaux	2.156	0.15	49.397.267	0.56	442	0.43	4.231.735	1.19	12.940	0.28	11.245.554	1.68
Pétrole, bitumes et leurs dérivés	248.700	16.98	659.772.616	19.19	44.014	40.13	63.138.778	60.77	1.056.197	23.12	131.480.837	19.50
Animaux vivants . . .	572	0.04	6.570.084	0.19	1	0.00	2.300	1.00	3.538	0.08	2.899.125	0.43
Boissons	4.733	0.12	9.894.029	0.29	681	0.63	2.779.673	2.68	276	0.01	134.731	0.02
Bois et industries dérivées	91.708	6.27	120.288.826	3.50	22.562	20.72	5.164.335	4.97	283.359	6.20	23.717.772	3.54
Total des exportations	1.464.600	100.00	3.437.351.175	100.00	108.879	100.00	103.894.198	100.00	4.569.076	100.00	670.705.335	100.00

Les statistiques de 1919 et de 1920 sont bien insuffisantes pour nous permettre de dégager des considérations précises sur les exportations de l'après-guerre car, pendant les années 1919 et 1920, la Roumanie ne s'était pas encore acheminée vers l'*état normal* et il lui fallait, en outre, supporter l'état de guerre.

Nous avons essayé de comparer les exportations de ces deux années avec celles de 1913 (en donnant le pourcentage des principaux produits, par rapport au total de l'exportation de l'année), de manière à dégager la proportion dans laquelle ces produits sont intervenus dans les exportations des années 1913, 1919 et 1920.

Ces chiffres sont assez concluants pour qu'il soit inutile d'insister davantage. Toutefois, nous tenons à signaler la différence entre la quantité exportée en 1913 et celle exportée en 1919 et 1920. Nous devons mentionner aussi l'augmentation de la valeur des exportations; cette augmentation est simplement le résultat de la hausse considérable des prix.

Analysons maintenant les importations.

IMPORTATIONS

PRINCIPAUX PRODUITS	ANNÉE 1919				ANNÉE 1920				ANNÉE 1913			
	QUANTITÉS		VALEURS		QUANTITÉS		VALEURS		QUANTITÉS		VALEURS	
	TONNES	% du total	Lei	% du total	TONNES	% du total	Lei	% du total	TONNES	% du total	Lei	% du total
Céréales et produits dérivés	22.062	6.80	95.552.872	4.37	220.149	55.95	364.939.732	9.99	28.725	2.09	6.026.713	1.02
Métaux et fabrications métalliques, . . .	408.367	33.39	857.885.532	42.33	33.990	8.64	280.764.422	7.85	794.282	57.59	222.427.802	39.35
Produits et fruits exotiques.	48.026	5.55	499.296.794	2.86	20.966	5.33	232.954.868	6.43	35.290	2.57	15.459.993	2.62
Matières textiles et industries.	23.222	7.46	2.608.554.043	37.49	49.494	4.88	886.098.347	24.26	23.560	1.72	64.901.982	11.00
Matières et produits chimiques	8.452	2.51	127.316.761	1.83	6.253	4.59	70.450.735	4.94	26.716	1.94	43.550.791	2.30
Huiles, graisses et leurs dérivés	629	0.19	12.187.474	0.18	2.883	0.73	39.073.025	1.08	5.553	0.40	4.549.452	0.77
Total des importations	324.543	400.00	6.957.935.868	400.00	393.522	100.00	3.622.945.669	100.00	4.374.116	100.00	590.012.640	100.00

Nous trouvons, pour les importations, les mêmes difficultés déjà rencontrées pour les exportations. Notons, toutefois, que pour l'année 1919, les céréales représentent 10 % du total des importations de l'année. Remarquons aussi la baisse très nette des importations sur les métaux et fabrications métalliques au cours des années 1919 et 1920, ainsi que la prédominance de l'importation des produits textiles. Notons, enfin que, malgré la diminution des quantités importées en 1920 (par rapport aux chiffres de 1913), leur valeur accuse une très forte augmentation. La cause doit être recherchée dans la hausse des prix et la diminution du change roumain.

*
* *

En ce qui concerne *les banques*, nous devons remarquer que les traits caractéristiques du mouvement bancaire de l'après-guerre peuvent se résumer comme suit (1) :

« Liquidation des participations bancaires ennemies :

Accroissement des moyens financiers des banques (ressources propres, c'est-à-dire capital et réserves et disponibilités, c'est-à-dire dépôts et comptes courants créditeurs).

Facilité et importance des bénéfices.

Création d'un très grand nombre d'entreprises par participations bancaires.

Extension du champ d'activité des banques en province, en territoires désannexés et à l'étranger ».

(1) BONAFOUS. Les grandes banques d'affaires en Roumanie. « *Revue d'Economie Politique* », 1922, p. 332.

En ce qui concerne la liquidation des participations ennemies, signalons que les banques dont le capital était constitué par des entreprises ennemies furent mises sous séquestre (1) et ensuite liquidé (2). Quant aux banques ayant seulement dans leur capital des *participations* ennemies, on détermina d'abord, par l'estampillage des titres, le nombre des actions aux mains des établissements ennemis et on procéda ensuite à leur liquidation (3).

Le capital liquidé fut divisé entre le capital roumain, français et belge.

En ce qui concerne l'accroissement des moyens financiers des banques, on doit remarquer, d'un côté, l'augmentation des capitaux qui leur sont propres et, d'un autre, l'accroissement des capitaux qu'elles empruntent.

Ainsi, si l'on considère les 8 grandes banques d'avant

(1) Voir décret-loi N° 681 du 14 février 1919. — Journal Off. N° 258 du 15 février 1919. Décret-loi N° 1.353 du 26 mars 1919. — Journal Off. N° 294 du 30 mars 1919. Règlement N° 2.526 du 23 juin 1919. — Journal Off. N° 53 du 24 juin 1919.

Voir aussi : Décision N° 5.452 du 5 mai 1919. — Journal Off. N° 16 du 6 mai 1919. Les instructions publiés dans le Journal Officiel N° 49 du 10 mai 1919. Décision N° 8.648 du 16 mai 1919. — Journal Officiel N° 25 du 18 mai 1919. Décision N° 12.447 du 28 mai 1919. — Journal Officiel N° 34 du 29 mai 1919. Décision N° 16.366 du 10 juin 1919. — Journal Off. N° 42 du 11 juin 1919.

(2) *La Banque Générale roumaine*. Les actions de cette banque appartenant aux sujets ennemis furent reprises par une nouvelle société roumaine qui s'est constitué à cet effet ; la nouvelle dénomination est celle de : « Banque Générale du pays roumain ».

La Banque de Crédit roumain fut transformée en une succursale de la Banque du pays de l'Europe Centrale à laquelle sont intéressés la Banque de Paris et des Pays-Bas et la Société Générale.

La Banque Commerciale roumaine fut transformée en une banque à capital roumain-français et belge. (BONAFOUS *op. cit.* p. 333).

(3) La Banque Mormorosch-Blank et C° écarta la participation allemande et hongroise en attribuant uniquement les actions, provenant de la forte augmentation de son capital, aux groupes roumains, français et belges.

guerre (1) on trouve les statistiques suivantes (2) :

Moyens propres (3) Lei 479.630.000 (4) 1.141.875.000

Moyens extérieurs d'ex-

ploitation (5). 2.190.193.000 4.593.066.000

Total .. Lei 2.660.823.000 5.734.941.000

Rapport entre les enga-
gements et les moyens

propres (6) 456 % 402 %

% des moyens propres 17,96 % 24,85 %

% des moyens extérieurs 82,04 % 76,15 %

On remarque facilement le grand accroissement des moyens propres ainsi que l'augmentation des moyens extérieurs d'exploitation. En ce qui concerne les moyens propres (capital et réserves), nous devons signaler que l'accroissement des réserves l'emporte sensiblement sur l'accroissement des capitaux (7).

Pour les différents postes des bilans de ces 8 banques, nous avons le tableau suivant (8) :

(1) Les Banques : Marmorosch-Blank Romaneasca, Crédit roumain, Générale des pays roumain, Commerciale roumaine, Agricole, d'Escompte, Commerce (Craiova).

(2) Calculées par nous d'après ROTTMAN. Les grands instituts de crédit en Roumanie pendant 1920. *Annales Statistiques et Economiques*, novembre-décembre 1920, p. 7.

(3) Capital et réserves.

(4) En 1918, 220.766.000 lei.

(5) Dépôts et comptes-courants créditeurs.

(6) C'est-à-dire 100 lei moyens propres correspondent à 456 lei engagements.

(7) Par rapport à 1915, l'accroissement du capital de ces 8 banques représente 350 % et celui des réserves 663 %.

(8) ROTTMAN, *op. cit.*, p. 16.

	1919 (En millions de lei)	1920
Capital et réserves..	479	1.141
Dépôts et comptes courants cré- diteurs..	2.190	4.593
Escompte, avances, comptes cou- rants débiteurs	1.865	4.481
Caisse et disponible des banques	620	1.287
Bénéfice net..	49	149

Le nombre des banques de l'ancien royaume ayant augmenté leurs capitaux est le suivant (1):

1919 53 banques avec 371.120.000 lei
1920 35 banques avec 426.405.000 lei

Signalons également un fort mouvement pour la création de nouvelles banques. Ainsi (2) :

En 1919 on a créé 22 banques avec 116.810.000 lei capital.

En 1920 on a créé 17 banques avec 163.400.000 lei capital.

On voit par ces chiffres, le grand développement que l'activité bancaire a pris en Roumanie (ancien royaume) au cours des années 1919 et 1920.

Il est évident qu'il faut tenir compte de l'inflation monétaire dans l'appréciation de ces chiffres; mais, empressons-nous de remarquer que, même en considérant l'inflation monétaire, l'augmentation de l'activité bancaire en Roumanie est une réalité tangible.

(1) « *La Roumanie Economique* », p. 76.

(2) Parmi les grandes banques nous devons signaler la Banque Crissoveloni avec 150 millions de lei capital; la Banque Franco-Roumaine, la Banque de la Nation, la Banque des Céréalistes au capital de 50 millions de lei chacune.

Ce mouvement a été très animé par les gros bénéfices que ces opérations ont rapporté aux banques depuis la fin de la guerre.

Ainsi : (en millions de lei)	Capital (en 1920)	BÉNÉFICES		
		1919	1920	1921
La Banque Roumaine	160	—	26	42
„ Marmorosch-Blank	125	20	54	58
„ Crédit Roumain	70	3	12	22
„ Générale du pays roumain	60	5	15	14
„ Commerciale roumaine	50	3	10	—
„ Agricole	90	4	13	—
„ d'Escompte	80	1	8	16
„ Commerciale Craiova	60	2	7	—

Les dividendes payés ont été:

	1919	1920
La Banque Roumaine	9 %	14 %
„ Marmorosch-Blank	14 %	20 %
„ Crédit roumain	8 %	12 %
„ Générale du pays roumain	12 %	16 %
„ Commerciale roumaine	—	10 %
„ Agricole	10.75 %	10.40 %
„ d'Escompte	10 %	14 %
„ Franco-roumaine	10 %	12 %
„ de la Nation	10 %	22 %

La caractéristique la plus frappante de cette période d'après-guerre est la politique de participation des banques aux entreprises industrielles. C'est d'ailleurs ce qui explique les gros bénéfices que les banques ont pu réaliser. Elles ont procédé dans cette politique soit par la création de consortiums, soit isolément.

Ainsi les banques ont constitué des consortiums pour constituer le capital roumain destiné à remplacer le capital ennemi qui se trouvait dans les entreprises roumaines, de même que lorsqu'il s'était agi de prêter à

l'Etat (1). Quelquefois elles se sont même associées à l'Etat, comme par exemple dans la société « Syndex » (2).

Mais l'activité particulièrement agissante des banques fut menée d'une façon isolée. On remarque une rivalité très nette entre la Banque Marmorosch-Blank et la Banque Roumaine, qui sont à la tête de ce mouvement. La première s'est lancée dans toutes sortes d'affaires industrielles et même commerciales, créant, à cet effet, un « Département commercial » avec des sections d'importation et d'exportation. La seconde (Banque Roumaine) s'est maintenue dans le domaine des affaires industrielles et représente le mouvement de nationalisation de l'activité économique de la Roumanie. Enfin, un troisième groupe de date récente serait constitué par les banques : « Crissoveloni » dont l'activité semble s'imposer de plus en plus, le « Crédit roumain » et la « Commerciale roumaine ».

Toutes ces banques s'entourent de filiales industrielles et commerciales, élargissant de plus en plus leur activité économique (3).

Les participations bancaires des 8 grandes banques sur lesquelles nous avons dressé les statistiques précédentes sont (4) :

(1) Sur l'emprunt de la Paix en 1920, les banques ont pris ferme 500 millions de lei.

(2) Société pour fournir l'argent nécessaire à l'exportation de céréales que l'Etat s'était réservées. La société avance 500 millions de lei à l'Etat à 8,25 % d'intérêt pour l'achat de céréales à l'intérieur du pays, et s'engage en même temps à vendre comme intermédiaire, ces céréales à l'étranger. La Société fut liquidée dernièrement à cause de revirements politiques.

(3) Pour détails voir BONAFOUS, *op. cit.*, p. 337-340.

(4) ROTTMAN, *op. cit.*, p. 15.

En 1919.. .. .	150.179.000 lei
En 1920.. .. .	489.182.000 lei

Signalons aussi un mouvement d'extension des banques par la création de succursales soit à l'intérieur du pays et spécialement dans les provinces réunies, soit à l'étranger.

En ce qui concerne l'activité bancaire pendant 1921 nous devons signaler aussi que vers la fin de l'année les banques ont enregistré un arrêt sensible, produit par la baisse du leu roumain et par le resserrement des affaires qu'elle a provoquée. Une banque (la Banque de la Nation) a été particulièrement atteinte par cette forte dépréciation du leu roumain, en raison des gros engagements qu'elle avait à l'extérieur, et des spéculations malheureuses sur le change. Elle a dû suspendre ses paiements ce qui provoqua une crise aiguë de confiance. Les banques ont dû subir un violent assaut du public à leurs guichets pour retirer leurs dépôts. (1). Heureusement, les banques ont bien supporté cette dure épreuve; au milieu de l'année 1922, la crise avait pris fin et la situation devenait normale.

La situation générale des banques de la Grande Roumanie, à la fin de 1920, était la suivante (2) :

(1) M. BONAFIS estime à 700-800 millions le montant des dépôts retirés en quelques jours.

(2) TEODORESCO. La statistique des sociétés par actions en Roumanie, p. IX.

CAPITAL			
Ancien royaume	212	banques avec	1.489.533.084 lei
Transylvanie ..	327	» »	446.130.814 lei
Bukovine	2	» »	20.000.000 lei
Bessarabie .. .	2	» »	11.000.000 lei

Total.. 543 banques avec 1.965.663.899 lei

Voici quelques postes des bilans de ces banques pour 1920:

1. Caisse et disponibilités	2.048.668.599
2. Effets de commerce.. . . .	1.181.776.196
(portefeuille ^e et réescompte)	300.015.980
3. Capital.. . . .	1.966.663.899
4. Fonds de réserve.. . . .	693.270.175
5. Dépôts	4.009.835.854
6. Comptes courants créditeurs	4.057.622.109
7. Bénéfices	356.027.896

* * *

En ce qui concerne les *banques populaires*, signalons qu'au 31 décembre 1919, 3.144 banques avec 678.061 sociétaires et 243.863.265 lei de capital fonctionnaient dans l'ancien royaume (1).

(1) Autour de ces banques populaires il existait le 31 décembre 1919 des coopératives se répartissant de la façon suivante :

Coopérative	Nombre	Nombre des membres	Capital versé
Exploitations de forêts	489	29.647	11.340.640 Lei
Approvisionnement. et vente	1.073	62.982	21.181.867 »
Vente en commun	55	2.640	173.230 »
Boulangeries	24	1.340	191.182 »
Moulins	30	1.757	347.825 »
Machines agricoles	26	1.811	157.140 »
Laiteries	20	1.108	84.420 »
Viticulture et agriculture	1	25	6.500 »
Exploitations de mines	21	1.393	312.470 »
Diverses	40	1.968	712.640 »
Total ;	1.779	104.592	34.508.114 Lei

Dans la Grande Roumanie, il existait environ 5.500 banques populaires au capital d'environ 90 millions de lei.

Signalons à côté de ces moyens de crédit, les sociétés coopératives qui embrassent presque toutes les branches de la production et dont le nombre se chiffre par 2.280 lei environ (1).

* * *

En ce qui concerne la question du *moratorium*, notons que la loi du 21 décembre 1916 (2) fut déclarée applicable jusqu'à ce qu'un journal du Conseil des Ministres fixe la date où elle cessera d'être appliquée (3). Enfin, à partir du 7 avril 1920, le *moratorium* fut supprimé sauf pour les personnes domiciliées en Dobroudja ou dans la région de l'ancien front de guerre (4).

* * *

La hausse des prix a été un autre obstacle qui a influencé d'une manière très sensible la reconstruction et le passage à l'état normal de la vie économique du pays.

Le mécanisme de la stabilisation des prix a été tellement influencé par la guerre, qu'il serait difficile de différencier les nombreuses causes qui la régissent et, chose plus ardue, il serait impossible de déterminer les

(1) « *La Roumanie Economique* », p. 84.

(2) Loi du 21 décembre 1916. — Journal Officiel N° 221 du 23 décembre 1916. Voir supra, 200.

(3) Décret-loi N° 3.476 du 27 novembre 1918. — Journal Off. N° 200 du 28 novembre 1920.

(4) Voir décret-loi N° 1.528 du 6 avril 1920. — Journal Off. du 9 avril 1920. Voir aussi le décret-loi N° 2.011 du 4 mai 1920. — Journal Officiel N° 28 du 9 mai 1920.

coefficients avec lesquels ces causes interviennent dans l'équation des prix.

En premier lieu, il convient d'indiquer la pénurie des marchandises. On assiste, en effet, dans la période d'après-guerre, à une diminution de la production, diminution d'autant plus grave que la guerre a épuisé tous les stocks; de plus, ajoutons que la période d'après-guerre a été caractérisée par une demande exagérée de marchandises qui dépassait de beaucoup la production et qui était en partie nécessitée par les réparations et les dévastations. Comme la *demande* excédait de beaucoup *l'offre*, il est naturel que les prix aient comblé cet écart par une hausse générale.

Mais ce n'est pas là l'unique cause. Empressons-nous d'y ajouter l'*inflation monétaire* qui a largement aidé et contribué à cette hausse des prix (1). Pendant la guerre, par suite des grands besoins d'argent de l'Etat pour soutenir la guerre, les banques d'émission ont émis des billets. Rappelons qu'avant la guerre, ces banques émettaient des billets contre une certaine proportion de métal-or et des valeurs commerciales qui constituaient des richesses créées et *préalablement* mises en circulation (2). Or, pour les billets créés pendant la guerre sous forme d'avances à l'Etat, le pouvoir d'achat n'avait plus la contre-partie dans des richesses *préalablement* mises en circulation.

Ces billets ainsi créés étaient émis contre des *Bons du Trésor* et avaient, comme couverture, un gage très

(1) Voir *supra*, p. 252.

(2) DECAMPS. La politique monétaire, p. 159 dans : *Problèmes financières d'après guerre*.

solide: la fortune nationale, la force de travail et de production du pays, sa capacité de renchérissement et sa volonté bien arrêté de relever les ruines de la guerre (1). Mais la question réside surtout dans le fait que, tandis que les billets émis font immédiatement office de monnaie, les Bons du Trésor ne représentent qu'une *hypothèque* sur la production et l'épargne *futures* du pays. Jusqu'à ce que cette hypothèque soit liquidée, les billets émis vivent en parasites sur la masse des échanges (2).

Le résultat a été que les billets émis pour le compte de l'Etat ont entraîné un accroissement de la demande qui n'a pas eu comme contre-partie une augmentation correspondante des produits et des services. De là, cette hausse des prix qui devait rétablir l'équation de l'offre et de la demande.

A côté de ces deux causes qui ont contribué le plus à la hausse des prix, il faut y ajouter les difficultés de transport, la crise du change et la spéculation.

En effet, la crise des transports, par les difficultés qu'elle provoque à tout déplacement des marchandises, ne fait que contribuer à la hausse des prix.

Le change agit aussi fortement sur la hausse, surtout quand il ne traduit plus la différence nécessaire pour équilibrer la balance des comptes et qu'il ne représente plus que l'effet de la spéculation. Les fluctuations du change surtout sont les plus dangereuses, car elles réservent un champ très vaste à la spéculation par la

(1) DECAMPS, *op, cit.*, p. 164.

(2) DECAMPS, *op, cit.*, p. 164.

situation incertaine qu'elles laissent subsister. L'approvisionnement de l'étranger devient alors un jeu de hasard dont la spéculation s'empresse de tirer le plus grand profit.

Signalons, enfin, l'appât des gros bénéfices que fit naître la spéculation et qui a trouvé un terrain très propice à son développement, dans le désarroi économique qui a suivi la guerre.

Toutes ces circonstances ont agi plus ou moins fortement sur la hausse des prix qu'a connue la Roumanie. Déjà pendant la guerre cette hausse avait pris des proportions assez inquiétantes. L'après-guerre ne fut qu'une époque de hausse continue et progressive des prix. La Roumanie ne connut pas la baisse qui eut lieu en France au milieu de l'année 1921, car la dépréciation du change roumain ainsi que l'émission continue de papier-monnaie eurent pour résultat de neutraliser la baisse des prix. L'effet de cette vague de baisse ne s'est traduit que par une stabilisation des prix ou un ralentissement dans la hausse vertigineuse.

Dresser une statistique des prix est chose impossible, en raison de l'absence d'« index-numbers », qui permettraient de constater l'évolution des prix au cours de cette période d'après-guerre. Toutefois, quelques essais ont été faits dans ce sens. Ainsi, par rapport à 1914 (100) la hausse des prix des aliments variait en 1921 entre 685,6 % (lait) et 2.763,6 % (riz) (1).

Comparativement à 1914, M. Tutuc parvient à éta-

(1) Nombre index des prix pour les produits de première nécessité en 1921 par rapport à l'année 1914. Bulletin statistique de la Roumanie, vol. xv, 1922, N° 8 p. 67.

blir pour 1922 les statistiques suivantes sur la hausse des prix (1) :

	1914	1922
Alimentation	100	1146
Habillement	100	2166
Logement	100	600
Chauffage	100	1318
Instruction	100	1200
Protection légale	100	350
Hygiène	100	1000
Divertissements	100	1200
Number index	100	1156

L'index-number général, par rapport à 1914 serait donc de 1156; la vie a donc augmenté de 12 fois.

En examinant le budget d'un homme de classe moyenne à Bucarest (budget divisé en: 40 % alimentation, 20 % logement, 20 % habillement, et 20 % les divers), M. Urban arrive à un indice de 1.227 par rapport à 1914 (100) (2).

* * *

Une autre question qui s'impose, avant de terminer cette analyse rapide, est le problème de la nationalisation économique de la Roumanie. Rarement une ques-

(1) TUTUC. Un index-number de la cherté de la vie : *Indépendance Economique*, 1922, p. 43.

(2) URBAN. Le coût de la vie à Bucarest et dans les principaux centres de l'Europe par rapport au cours des devises du Décembre, 1921 « *Annales Statistiques Economiques* », 1922, p. 53.

D'après ses calculs, M. Urban arrive pour les autres villes aux statistiques suivantes :

Londres	148
Barcelonne	232
Paris	297
Bruxelles	462
Athènes	747
Genève	1.037
Bucarest	1.227
Constantinople	2.490
Hambourg	2.529
Budapest	19.511
Vienne	125.479

tion a été aussi discutée en Roumanie que le problème de l'indépendance économique; rarement aussi une question a donné lieu à autant de discussions stériles et futiles.

A l'exception de quelques économistes très avertis et très fidèles à leurs opinions, quantité de commerçants et de gens sans aucune préparation scientifique se sont reconnus une compétence financière qu'ils n'avaient pas et ont enlevé à cette discussion le degré d'intérêt qu'elle présentait. N'oublions pas d'ajouter que quelquefois la discipline des partis s'en est mêlée pour imposer telle ou telle opinion.

Il est juste de remarquer que la situation tribulaire de la Roumanie envers l'industrie étrangère a été très néfaste pour le pays et que le début de la guerre mondiale a montré très clairement les désavantages d'une telle dépendance. On s'explique alors la naissance d'un tel courant de nationalisation économique (1). Mais

(1) Nous devons signaler que dernièrement la question de la nationalisation du sous-sol est venue en discussion à la Commission parlementaire chargée de la révision de la Constitution. La discussion visait surtout les gisements du pétrole, car une loi roumaine de 1895 avait déjà admis le principe de la séparation du sol et du sous-sol pour tous les minéraux, à l'exception du pétrole. Il s'agit maintenant de supprimer cette exception concernant les gisements en pétrole et de les admettre au régime de la loi des mines de 1895. Ce principe de la séparation de la propriété du sol et du sous-sol est une atteinte au droit de propriété et ne pourra être légalisée que par une modification de la Constitution. Il est vrai que les modifications qu'on a apporté à la Constitution roumaine en 1917 ont prévu ce principe, mais d'une manière peu précise. C'est pour cela qu'actuellement, avec la nouvelle modifications qu'on va y apporter, on veut inscrire le principe de la distinction entre la propriété du sol et celle du sous-sol, comme deux droits immobiliers différents. Le sous-sol sera déclaré propriété de l'Etat. Mais ce principe porte une grave atteinte aux droits acquis en ce qui concerne le pétrole. Le projet de la commission semble tenir compte des exploitations déjà en activité et de certaines droits acquis. (Voir en ce qui concerne la légitimité de la nationalisation du sous-sol, G.-N. LÉON, La nationalisation du sous-sol. « *Annales Statistiques et Economiques* », 1922, p. 143.)

entre cette tendance justifiée de nationalisation économique et celle de l'indépendance économique, le chemin nous semble non seulement long, mais impossible.

L'exemple le plus concluant d'indépendance économique nous est fourni par la Russie; voudra-t-on s'entourer alors de murailles chinoises pour vivre dans l'isolement? Pourra-t-on exiger d'un jour à l'autre de l'industrie l'effort nécessaire à un pays ravagé par la guerre?

Empressons-nous de remarquer, qu'en dehors de quelques extrémistes, toutes les opinions sont d'accord sur la nécessité de s'orienter vers une nationalisation économique.

Mais la question qui fut la plus ardemment discutée, a été sans contredit celle de la participation des capitaux étrangers à la vie économique roumaine. Pourtant, sur cette question également, les divers partis et les diverses opinions semblent s'être mis d'accord pour une coopération des capitaux. Le degré de cette participation des capitaux étrangers est évidemment variable. Il est vrai que les prétentions exagérées de quelques capitalistes étrangers ont suscité de légitimes inquiétudes. Sur cette question, la présence et l'abondance des gisements pétrolifères semblent avoir été le prétexte principal des compétitions étrangères pour participer aux différentes entreprises.

La façon dont on a liquidé les capitaux ennemis investis dans l'industrie du pétrole provoqua de vives critiques (1).

(1) Voir MADGEARU. L'œuvre des camouflages « *Indépendance Economique* ». 1922, p. 4. Voir aussi ANGELESCO. La politique et les

Les gouvernements roumains résistèrent à tous les essais d'accaparement de la finance étrangère, ce qui eut surtout pour effet de mécontenter vivement la finance américaine (1).

A notre avis, cette question de politique économique de la Roumanie vis-à-vis des capitaux étrangers doit être examinée avec beaucoup d'attention. On ne doit pas oublier que pour sa reconstruction économique, la Roumanie a besoin de l'intervention des capitaux étrangers et que ses richesses constituent un *capital virtuel* qui a besoin de beaucoup d'argent pour être mis en valeur. On ne doit pas oublier non plus la fâcheuse dépendance économique que provoquent les accaparements de la finance étrangère.

Nous sommes alors enclins à admettre l'opinion suivant laquelle une entente est nécessaire entre les capitaux nationaux et les capitaux étrangers pour revenir plus vite à l'état normal (2). S'il est relativement aisé d'énoncer ce principe, par contre, la réalisation et la mise en pratique, soulèvent des difficultés énormes. Et c'est sur ce point que les gouvernement roumains devront concentrer toute leur habileté pour parvenir à réaliser cette entente.

* * *

Signalons enfin que quelques estimations, très appro-

intérêts de la Roumanie, « *Annales Statistiques et Economiques* », 1922, p. 1, et la *Revue Economique Internationale* », septembre 1922, p. 425.

(1) Voir pour détails KASTRIS, *op. cit.*, p. 147.

(2) ANGELESCO. Directives dans la politique économique de la Roumanie, « *Annales Statistiques et Economiques* », juillet-août 1920, p. 4.

ximatives ont évalué (en 1918) les richesses de la Grande Roumanie à 153 milliards (en tenant compte d'un renchérissement de 220 % sur les prix d'avant-guerre) (1), qui se répartissent comme suit :

1. Propriété foncière rurale, forêts, vignobles, etc.	Lei 86.612.516.224
2. Propriété urbaine	14.083.336.150
3. Richesses minières	7.048.109.261
4. Richesses industrielles	8.282.531.908
5. Richesses commerciales	3.529.050.633
6. Avoir mobilier	10.700.000.000
7. Meubles, bijoux, automobiles, or de la Banque Nationale	5.280.000.000
8. Avoir productif de l'Etat	16.392.800.000
9. Domaine public	1.408.000.000

Lei 153.336.336.176

(1) «*Les forces Economiques de la Roumanie*», p. 164.

SECTION II

LA SITUATION SOCIALE

Le déplacement survenu dans la répartition des fortunes par suite de la guerre. — La question agraire. L'expropriation de la grande propriété et la répartition aux paysans. Décrets-loi de décembre 1918. Loi de juillet 1921. — La réforme agraire en Transylvanie, en Bukovine et en Bessarabie. — Considérations critiques. — La question industrielle. Lois des contrats de travail.

La guerre a amené en Roumanie, comme dans la majorité des pays belligérants, une modification sensible dans la répartition des fortunes. Mais ce changement ne fut pas aussi accentué pendant la guerre, car ce n'est que dans la période d'après-guerre que les spéculateurs, les commerçants et les industriels ont trouvé un champ d'activité assez productif.

Pendant la guerre, une première modification s'est produite entre ceux des territoires occupés, ceux réfugiés en Moldavie, et les habitants de la Moldavie; ces derniers ont eu l'occasion de profiter d'une façon plus avantageuse des événements de la guerre que ceux qui avaient abandonné tous leurs biens à l'ennemi ou ceux qui eurent à subir les réquisitions ruineuses des armées austro-allemandes. Il est vrai que quelques spéculateurs

entretenant des relations fort amicales avec les armées ennemies se sont enrichis, mais, en général, les territoires occupés ne connurent pas beaucoup de « nouveaux riches ».

Ce n'est qu'après la guerre, dans cette période d'incertitude et d'insécurité économique, pendant la reconstruction et le passage à l'état normal, lors de cette pléthore de décrets-lois contradictoires, que les spéculateurs ont pu trouver libre essor à leurs spéculations. Les gens d'affaires pullulaient de tous côtés et chacun envisageait « une affaire » très avantageuse. Les commerçants et les industriels réalisaient des bénéfices considérables, car à la faveur de la hausse des prix continue et de la baisse du change persistante, ils pouvaient vendre les marchandises achetées, à des prix qui leur laissaient des bénéfices énormes. La fixation des prix maxima encouragea la vente derrière le comptoir, dans l'arrière-boutique, à des prix encore plus exagérés. Le jeu à la Bourse, par l'écart très grand des cours des actions d'un jour à l'autre, permit à quelques favorisés du hasard de réaliser des fortunes. L'appât des bénéfices facilement réalisés, sans travail, incitait bien des gens à spéculer. C'était la course aux actions industrielles, pétrolifères, bancaires, course qui entretenait une atmosphère factice dans la hausse des cours et qui occasionna d'ailleurs, à ceux qui furent moins heureux, des pertes considérables.

Les ouvriers industriels et agricoles ont eu également leur part dans ce déplacement des fortunes, car les prix de la main-d'œuvre avait dépassé la hausse des prix.

Nous devons signaler que quelques grèves (les grèves de cheminots surtout), motivées par des demandes fort exagérées, ont nécessité l'intervention énergique du gouvernement.

Les paysans aussi ont réalisé de gros bénéfices, en raison de la hausse des prix des aliments, et parce qu'ils travaillaient eux-mêmes leurs terres, de sorte qu'ils n'encouraient pas la hausse de la main-d'œuvre. De plus, les lois sur l'expropriation les rendaient propriétaires sans payer momentanément la valeur des terres qu'ils acquerraient.

C'est ce qui explique d'ailleurs le numéraire évalué à 2 milliards, thésaurisé par les paysans.

Il n'y a que les rentiers, les fonctionnaires et les professions libérales qui ont été fortement atteints par la guerre et surtout par la dépréciation de la monnaie et la hausse des prix. Les gouvernements roumains cherchèrent à aider les fonctionnaires en accordant des augmentations pour la cherté de la vie ainsi que des indemnités de logement. La sollicitude des gouvernements fut pourtant bien loin de combler les lourdes charges qu'imposaient aux fonctionnaires la vie chère de l'après-guerre.

* * *

Une question bien ardue occupa au point de vue social, l'attention des gouvernements roumains : *la question agraire* (1).

Nous avons déjà vu, la répartition inique des terres

(1) Voir pour plus de détails MICHAÏL, La Roumanie agricole après la guerre mondiale.

cultivées en Roumanie (1) et nous avons signalé la modification apportée en juillet 1917 à l'art. 19 de la Constitution en vue de réglementer l'expropriation de la grande propriété (2).

Il est juste d'observer que la question agraire retenait d'une façon spéciale l'attention des gouvernements roumains, la guerre précipita l'évolution lente qui devait se faire dans la conception de la propriété et des idées sociales.

L'après-guerre nécessita une préoccupation constante pour appliquer les modifications constitutionnelles votées en 1917.

Les premières mesures prises pour régler cette question furent les décrets-lois du 15/28 (3) et 16/29 (4) décembre 1918.

Aux termes de ces décrets-lois sont déclarées expropriées *intégralement*:

a) Les terres cultivables du domaine de la Couronne et de toute personne juridique publique ou privée.

b) Les propriétés rurales des ressortissants des Etats étrangers.

c) Les propriétés rurales des absentéistes.

Sont déclarés expropriés *partiellement* selon une

(1) Voir supra, p. 42.

(2) Voir supra, p. 208.

(3) Voir décret-loi N° 3681 du 14 décembre 1918, *Journal officiel*, N° 214 du 15 décembre 1918.

(4) Voir décret-loi N° 3697 du 15 décembre 1918, *Journal officiel*, Ns 215, du 16 décembre 1918.

échelle progressive (1) toute propriété particulière au-dessus de 100 hectares jusqu'à concurrence de 2 millions d'hectares. Dans le calcul de ces 2 millions d'hectares on ne tient compte que des expropriations des propriétés particulières et des expropriations des absentéistes.

Le prix des terrains expropriés ne pourra dépasser le prix régional d'affermage multiplié par 20 (art. 18).

Le paiement des terres expropriées prévoit deux situations bien distinctes : d'un côté, le débiteur envers les propriétaires expropriés, c'est l'Etat; d'un autre, ce dernier se fera rembourser, par les paysans. L'Etat supporte, pourtant, 35 % du prix des terrains expropriés pour alléger les charges des paysans impropriés et les aider ainsi dans leur économie domestique (art. 48).

Le paiement dû aux propriétaires expropriés sera fait en *rente amortissable* en 50 ans à 5 % d'intérêt.

Le paiement aux personnes morales expropriées sera fait en *rente perpétuelle* à 5 % d'intérêt (art. 46).

Les applications des dispositions de ces deux décrets-lois étaient assurées par la Caisse Centrale des Banques

(1) L'échelle d'expropriation était la suivante (nous donnons seulement quelques chiffres) :

Propriété Hectares	Propriété restante après l'expropriation Hectares
100	138,6
150	100
200	284,9
500	324,6
1.000	165,7
2.000	396,9
5.000	241,2
10.000	500
Après 10.000	500

populaires et les coopératives paysannes, qui étaient désignées auprès du Ministère de l'agriculture et des domaines, sous la dénomination de « Caisse Centrale de la Coopération et de l'impropriation » (art. 19 (1)). Le but de cette Caisse était d'aider les banques populaires, à organiser les « obstii » (2) de fermage, d'achat ou d'impropriation, d'acheter les terres et de les partager entre les paysans, etc. (3).

Après ces deux décrets-loi qui réglementaient l'expropriation, 16 autres décrets-lois furent édictés pour développer les principes de ces 2 décrets-lois.

Enfin, la loi du 24 septembre 1920, sur les pâturages communaux (4) la loi du 17 juillet 1921 sur la réforme agraire dans l'ancien royaume (5), la loi du 30 juillet 1921 sur la réforme agraire en Transylvanie (6), la loi du 30 juillet 1921 sur la réforme agraire en Bukovine (7), la loi du 13 mars 1920 sur la réforme agraire en Bessarabie (8), ont établi d'une façon définitive les réformes agraires de la Grande Roumanie.

Suivant le décret-loi du 16 décembre 1918 on avait exproprié, dans l'ancien royaume (9) :

(1) Voir aussi décret-loi N° 3922, du 31 décembre 1918, *Journal officiel* N° 225 du 3 janvier 1919, et décret-loi N° 3856, du 4 septembre 1919, *Journal officiel* N° 114 du 9 septembre 1919.

(2) Les « Obstii » sont des associations paysannes.

(3) Voir décret-loi N° 3922 du 3 janvier 1919, *Journal officiel* N° 225, du 3 janvier 1919.

(4) *Journal officiel* N° 138, du 24 septembre 1920.

(5) Promulgué par décret royal N° 3093, du 14 juillet 1921, *Journal officiel*, N° 82, du 17 juillet 1921.

(6) *Journal officiel* N° 93, du 30 juillet 1921, p. 3622.

(7) *Journal officiel* N° 93, du 30 juillet 1921, p. 3638.

(8) *Journal officiel* N° 258, du 13 mars 1920.

(9) L'Exposé des motifs, Déb. Parl. 1920-1921, p. 2120.

Propriétés cultivables de l'Etat. . . . hectares	143.895
Propriétés cultivables du Domaine de la Couronne et des personnes morales.	437.030
Propriété des ressortissants étrangers	90.115
Propriétés des absentéistes	40.879
Propriétés particulières	1.512.588

Total. . hectares 2.224.588

La Constitution roumaine prévoyait une expropriation de 2 millions d'hectares sur les propriétés des absentéistes et des particuliers. Or, on avait exproprié :

40.879 hectares sur les propriétés des absentéistes ;

1.512.588 hectares sur les propriétés des particuliers.

Total 1.553.547 hectares.

Il restait donc à exproprier 450.000 hectares. Ce fut l'objet de la loi du 17 juillet 1921. Cette loi supprima l'expropriation sur une échelle progressive et essaya d'atteindre un critérium économique et social, pour ne pas désorganiser complètement la grande propriété (1). L'échelle progressive du décret-loi du 16 décembre 1918 avait exproprié d'une façon mécanique sans tenir compte des organisations économiques existantes et des nécessités sociales. Le résultat fut que dans certaines régions on avait trop exproprié et que les terres étaient demeurées non cultivées.

C'est ainsi que sur 2.224.000 hectares expropriés,

(1) L'Exposé des motifs de la loi agraire, Déb. Parl. 1920-1921, p. 2122.

650.000 hectares n'ont pu être distribués aux paysans. Sur ces 650.000 hectares, une partie fut affermée aux anciens propriétaires; le reste, 346.000 hectares en 1919, 235.000 hectares en 1920 et 119.000 hectares en 1921) resta non cultivée (1).

Pour éviter ces inconvénients, on institua un critérium économique de l'expropriation, par l'application d'une limite maximum non expropriable par région, limite qui fut ainsi déterminée:

100 hectares pour les régions de montagne, de colline et les régions de champs comportant une population dense.

150 hectares pour les régions de champs comptant une population de densité moyenne.

250 hectares pour les régions de champs susceptibles d'être colonisées et comptant une population rare.

On expropriait aussi par cette loi du 17 juillet 1921, toutes les propriétés affermées.

Par cette nouvelle expropriation, par la limitation régionale indiquée, ainsi que par l'expropriation d'une partie des terrains inondables, on complétait les 450.000 hectares dont on avait besoin pour assurer l'expropriation de 2 millions d'hectares prévue dans la Constitution roumaine.

A la suite de cette réforme, la grande propriété ne représente que 8 % de la superficie cultivable du pays (ancien royaume). Le passage un peu brusque entre l'ancienne grande propriété de la Roumanie et la nouvelle

(1) V. BRATIANO. Projet de loi pour l'unification des contributions directes et pour l'institution de l'impôt sur le revenu global. 1922, p. 13.

petite propriété provoquent des légitimes inquiétudes en raison de la diminution de la surface cultivée et de la production.

L'exposé des motifs de la loi réclame à juste titre que : « ... la politique agraire des partis politiques devra être remplacée par une politique agricole ». En effet, on a trop considéré le côté politique de la question sans insister suffisamment sur la question économique.

La propriété moyenne est restée dans ses proportions, soit 11 % de la superficie cultivable, proportion extrêmement faible.

Signalons aussi que l'expropriation se fait sur une base de 5 hectares que chaque paysan devra posséder, soit qu'on lui donne 5 hectares, soit qu'on complète sa propriété de façon à lui faire un lot de 5 hectares. Dans les régions à populations denses, les lots peuvent être réduits, avec le consentement des habitants, à 3 ou 4 hectares. Dans les régions à populations rares, ils peuvent être portés à 7 et même à 8 et 10 hectares.

La loi prévoit l'indivisibilité des lots vendus, ainsi que la faculté de commasser la propriété paysanne quand cela sera demandé par les habitants.

Signalons enfin, qu'en ce qui concerne le paiement des expropriations, la loi impose aux paysans l'acquittement de la valeur des terres expropriées dans un délai de 20 ans, en versant d'abord 20 % sur la somme qu'ils doivent payer. La loi prévoit une réduction des prix pour les paysans qui acquittent leurs terres avant ce terme de 20 ans.

En ce qui concerne la Transylvanie, il faut remar-

quer que les statistiques de 1919 donnent l'aperçu suivant (1) :

La petite propriété (2) avec 3.797.777 propriétaires occupait 8.855.743 jugères (3) soit 58,75 %.

La première décision, en vue de l'expropriation, fut prise par l'Assemblée Nationale d'Alba Julia, le 18 novembre 1918 et fut suivie, peu de temps après, par le décret-loi du 12 septembre 1919 (4), qui fut acceptée par le Grand Conseil National Transylvain.

La loi du 30 juillet 1921 prévoit l'expropriation pour «augmenter et compléter les propriétés rurales paysannes ainsi que les pâturages et les forêts communales : pour faciliter le développement de l'économie rurale paysanne...» (Art. 1^{er} et 2).

D'après le texte de cette loi, on exproprie *intégralement* :

a) Les propriétés rurales appartenant aux personnes juridiques publiques ou privées.

b) Les terres possédées par emphythéose.

c) Les terres absentéistes.

d) Les terres des interdits quand ils n'ont pas de descendants (5).

On exproprie, en outre, *partiellement*, toute propriété dépassant :

50 jugères dans la région des montagnes ;

(1) Le rapport à la loi. Déb. Parl. 1921-1922, p. 3905.

(2) Jusqu'à 100 jugères.

(3) 1 jugère = 5754 mètres carrés.

(4) Décret N° 3911 du 10 septembre 1919. *Journal officiel* N° 117 du 12 septembre 1919.

(5) Signalons que chaque groupe ci-dessus prévoit des nombreuses exceptions.

100 jugères dans la région des collines.

200 } jugères dans la région des champs suivant le
300 } nombre et l'importance des *demandes d'impro-*
500 } *priation*.

La répartition aux paysans se fait sur une base assurant à chaque paysan une propriété de 7 jugères. Les prix des terrains expropriés s'établissent d'après la valeur de 1913, en considérant le leu comme égal à la couronne autrichienne. Le paiement des terres se fait toujours par rentes amortissables en 50 ans avec 5 % d'intérêt; 50 % de la valeur des terres expropriées est à la charge de l'Etat. Toutes les opérations financières relatives à l'application de la réforme agraire en Transylvanie se feront par l'intermédiaire de la « Banque Agraire » de Cluj (1).

Après l'exécution de la réforme agraire, la grande propriété occupera 26 % de la superficie totale et la petite propriété 74 %.

En ce qui concerne la Bukovine, la répartition des terres était la suivante (2) :

La petite propriété, avec 405.000 hectares, occupait 78 %.

La grande propriété, avec 115.000 hectares, occupait 22 %.

L'idée de l'expropriation fut adoptée par le Conseil Nationale de Bukovine en novembre 1918. Le décret-loi

(1) Décret-loi N° 4467, du 12 septembre 1919. *Journal officiel* N° 125, du 21 septembre 1919.

(2) Rapport de la loi Déb. Parl. 1920-1921, p. 4436.

du 7 septembre 1919 (1) fut le premier qui envisagea l'expropriation.

Enfin, la loi du 30 juillet 1921 déclare expropriées *intégralement*:

a) Les propriétés rurales appartenant aux personnes juridiques ou privées.

b) Les propriétés des absentéistes.

c) Les terres possédées par emphythéose.

d) Les terres des interdits quand ils n'ont pas de descendants.

Sont déclarées expropriées *partiellement*, d'après une échelle progressive (2) les propriétés excédant 100 hectares.

Les paysans seront impropriés, de façon à leur assurer un lot de 4-8 hectares.

Les prix seront établis d'après la moyenne de la valeur des terres expropriées entre 1909-1914, multipliée par 20 en estimant le leu égal à la couronne autrichienne.

Pour le paiement et les charges de l'Etat, les dispositions sont les mêmes que pour les autres réformes. Les

(1) Décret-loi N° 3871 du 6 septembre 1919. *Journal officiel* N° 113, du 7 septembre 1919.

(2) La progression est la suivante :

Propriété de Hectares	Propriété restante après l'expropriation Hectares
100	100
150	138
200	165
500	241
600	250
Après 600	250

La loi prévoit aussi des nombreux détails que nous ne pouvons examiner plus longuement dans le cadre de ce travail.

opérations financières seront faites par la « Banque Régionale de Cernauti » (1).

Après l'expropriation, la grande propriété ne possédera que 5 ou 6 % de la superficie totale (2).

En ce qui concerne la Bessarabie, signalons que la réforme agraire fut d'abord votée le 26 novembre 1918 par le « Sfatul Tzarei » (Conseil du Pays) et rendue applicable par un décret-loi du 22 décembre 1918 (3).

Enfin, une loi du 13 mars 1920 ratifia avec quelques modifications, le décret sus-cité.

Etaient expropriées *intégralement*:

a) Les propriétés immobilières (rurales et urbaines) de l'Etat et de la Couronne et des monastères étrangers.

b) Les propriétés immobilières (rurales et urbaines) des sujets étrangers.

c) Les terres appartenant aux « zemstevs » (4), aux communes et communautés urbaines, sauf celles qui seront jugées indispensables.

d) Les propriétés rurales de toute autre personne juridique publique ou privée.

Sont expropriées *partiellement* toutes les propriétés excédant 100 hectares.

Les prix des terres expropriées étaient déterminés d'après la capitalisation à 5 1/2 % des prix de fermage an-

(1) Voir décret-loi N° 4209, du 12 septembre 1919. *Journal officiel* N° 130 du 27 septembre 1919.

(2) Rapport de la loi, Déb. Parl. 1920-921, p. 4430.

(3) Décret-loi N° 3791 du 21 décembre 1918. *Journal officiel* N° 220 du 22 décembre 1918.

(4) « Zemsteve » c'est une Assemblée départementale disposant de pouvoirs très étendus.

térieurs à 1914, en estimant le rouble au cours du change du 22 décembre 1918.

Les paysans seront impropriés de façon à leur assurer un lot de 6-8 hectares.

Pour le paiement et les charges que l'Etat s'engageait à supporter, on observe les mêmes dispositions que pour les réformes précédentes. Les opérations financières de l'Etat pour la réforme agraire en Bessarabie devaient être faites par une institution spéciale désignée sous le nom de « Casa Noastra » (1).

De cet exposé il ressort que la réforme agraire en Roumanie va établir une nouvelle répartition de la propriété rurale. L'Etat supporte une très lourde charge par le fait que la moitié du prix de l'expropriation sera payé par lui. On ignore encore le montant exact de cette charge. M. A. Blank l'estime à 15 milliards approximativement (2). Les Bons d'expropriation ont commencé à être donnés aux anciens propriétaires. Au point de vue social, la réforme agraire a effectué une répartition plus équitable de la propriété rurale ; toutefois on doit remarquer qu'elle est supportée par une seule classe d'in-

(1) Voir aussi décret-loi N° 2767 du 3 juillet 1919. *Journal officiel* du 12 juillet 1919.

Voir aussi le règlement de la mise en application de la réforme agraire en Bessarabie, publié dans le *Journal officiel* N° 166 du 29 octobre 1920.

(2) Voir BLANK. *La crise économique en Roumanie*, p. 16.

dividus, la classe des propriétaires terriens, alors que les propriétaires urbains ont vu la valeur de leurs capitaux augmenter considérablement sans qu'aucune disposition n'ait été prévue pour imposer cette plus-value inespérée. Donc, ceux qui avaient placé leurs capitaux dans des propriétés immobilières urbaines, ont eu un traitement beaucoup plus favorisé que les propriétaires terriens. Ajoutons enfin que les porteurs de valeurs mobilières ne supporte également aucune confiscation sur le produit de cette augmentation de leurs propriétés.

Nous insistons sur cette question, car, à notre avis, l'expropriation soit-elle d'utilité publique ou sociale comme celle que vient d'effectuer la Roumanie, doit trouver dans l'indemnisation l'équivalent de la dépossession. Or, le prix de l'expropriation nous l'estimons inférieur aux prix réels de la terre.

C'est pour cela que, de tous les capitalistes, nous considérons les propriétaires terriens ceux qui ont subi le régime le plus défavorable.

Signalons également que la moitié du prix de l'expropriation (la part supportée par l'Etat), sera répartie sur tous les contribuables, sans que les anciens propriétaires puissent jouir d'un régime plus favorable.

Pour résumer, nous devons dire qu'à notre avis l'expropriation était nécessaire, mais la façon dont elle a été exécutée cause parfois de gros préjudices à certaines catégories de propriétaires terriens. De plus, l'expropriation, qui a été une nécessité sociale, nous l'avons déjà remarqué, a été faite presque uniquement aux dépens d'une classe de la société: les propriétaires terriens. Il

eût été préférable, à notre avis, de faire supporter cette charge par toutes les classes de capitalistes. La réforme agraire nous semble animée d'un esprit politique qui permet d'apercevoir le système de la surenchère, si en faveur depuis la fin de la guerre.

Au point de vue économique, la réforme agraire aura pour effet de diminuer la production. Mais, empressons-nous de remarquer, qu'elle ne sera que passagère et que par la suite, la Grande Roumanie s'en trouvera plus unifiée, tant en ce qui concerne la production qu'en ce qui concerne la base même de la nation.

* * *

Les gouvernements roumains d'après-guerre ont aussi étudié la législation industrielle.

Un journal du Conseil des Ministres (1), institué, jusqu'à ce qu'une loi spéciale soit votée, une Commission d'arbitrage pour trancher les conflits entre les patrons et les ouvriers.

« Le Ministère du travail et de la prévoyance sociale » est même créé (2) dans le but de surveiller l'application de toutes les lois et de tous les règlements concernant les assurances sociales; il est encore chargé de surveiller et d'organiser le travail et l'assistance sociale (Art. 1^{er}) (3).

Deux lois du 5 septembre (4) réglementent, enfin, la législation ouvrière.

(1) N° 692 du 20 mars 1920. *Journal officiel* N° 266 du 23 mars 1920.

(2) Décret-loi N° 1327 du 29 mars 1920. *Journal officiel* N° 272 du 30 mars 1920.

(3) Décret-loi N° 1879 du 26 Avril 1920. *Journal officiel* N° 21 du 30 avril 1920. Voir aussi décret-loi N° 2538 du 12 juin 1920. *Journal officiel* N° 65 du 24 juin 1920.

(4) *Journal officiel* N° 122 du 5 septembre 1920.

1° « La loi sur la réglementation des conflits entre patrons et ouvriers » qui, après avoir proclamé par son art. 1^{er} la liberté du travail, interdit toute cessation collective de travail, avant d'avoir satisfait à la procédure de « conciliation ». A cet effet, la loi prescrit, en cas de conflit relatif aux conditions de travail, une conférence entre le patron et les délégués des ouvriers (5 au plus) en vue d'une conciliation. La conférence aura lieu en présence d'un délégué du Ministère du travail. Au cas où, après cette conférence, on ne parviendrait pas à résoudre la question, la loi impose « l'arbitrage obligatoire ». Deux délégués élus par les ouvriers, et deux autres, délégués par les patrons, se réuniront, sous la présidence d'un délégué élu d'un commun accord par les ouvriers et par les patrons, afin de statuer. Leur décision, pour les deux parties, sera obligatoire et sans appel.

La loi citée prévoit enfin, au chapitre IV la répression du sabotage.

2° La « loi concernant les rentes provenant des accidents du travail » prévoit dans quelle proportion seront augmentées les pensions pour les accidents de ce genre.

Il est à peine besoin de faire observer que, par la réunion des nouvelles provinces, le problème de la législation industrielle intéresse une classe assez nombreuse, les régions précitées ayant une industrie relativement développée. Les gouvernements d'après-guerre, on le voit, ont fait preuve, pour la classe ouvrière, d'une grande sollicitude.

SECTION III

LA SITUATION POLITIQUE

*La politique extérieure. — La politique intérieure. —
Les nouveaux partis politiques. — Caractéristiques
essentielles de la vie politique en Roumanie.*

Le mouvement politique de la Roumanie d'après-guerre a été caractérisée par une lutte politique intérieure très vive, que l'on retrouve dans les quelques lois votées depuis la fin des hostilités.

En ce qui concerne la *politique extérieure*, signalons rapidement que la Roumanie conserva les meilleures relations avec ses alliés et n'hésita pas à adopter également les mesures prises par ses alliés contre les marchandises allemandes, bien que ces mesures aient été en partie contraires à son intérêt économique.

Mentionnons aussi qu'en 1919, par suite des fréquentes incursions de bandes hongroises, les armées roumaines furent obligées d'occuper Budapest pour y rétablir l'ordre troublé par les troupes révolutionnaires. Des relations de bon voisinage semblent à l'heure actuelle s'être définitivement établies. La Petite Entente a resserré d'une façon particulière les relations entre la Tchéco-Slovaquie, la Pologne et la Roumanie, qui voisinent par leurs frontières de l'est, la République des Soviets de Russie.

En ce qui concerne la *politique intérieure*, nous devons remarquer que, même avant la fin de la guerre, une modification sensible s'est opérée dans l'opinion publique de la Roumanie; devant les partis politiques traditionnels, de nouveaux partis se sont dressés avec des idées assez avancées. C'est ainsi que naquirent le Parti du Travail, le Parti du Peuple sous la conduite du général Averesco et le Parti Paysan.

La période d'après-guerre transforma les idées et les programmes de tous les partis, afin de les ajuster à l'évolution qui s'était produite dans les idées sur le droit et la justice. L'allure de partis avancés et démocratiques que les groupements politiques de la Roumanie voulaient se donner, les amena à fixer toute leur attention sur la question de l'expropriation. Une surenchère politique prit naissance, et on vit alors des partis politiques se faire les défenseurs d'idées les plus extrémistes, d'autant plus faciles à exposer qu'ils n'en avaient pas la responsabilité de l'application. On remarque aussi un désir très net et une lutte très vive entre les partis politiques pour s'emparer du pouvoir. Pour y arriver, ils s'efforcèrent d'obtenir les suffrages des masses en poussant d'une façon exagérée la question de l'expropriation. C'est ce qui explique le côté politique et social dont on a trop tenu compte dans l'expropriation et le côté économique qu'on a par trop négligé.

Une autre réforme qui souleva des critiques souvent d'ordre politique fut la réforme financière que nous allons étudier plus loin. En dehors des critiques des « hommes d'affaires » et des commerçants, qui confon-

daient la possibilité de vendre le plus cher possible, avec les principes de la science financière, bien des critiques adressées à la réforme des impôts directs, avaient pour motif inavoué le fait que le Ministre qui les avait élaborées appartenait à un parti politique différent. Emprisons-nous de dire qu'on a trouvé des critiques d'hommes politiques sincères, appuyées sur des considérations scientifiques, mais, elles furent bien rares devant celles adressées simplement pour des raisons politiques.

On constata également le même phénomène au cours de la dernière consolidation des Bons du Trésor, quand l'ignorance et l'esprit de parti se sont unis pour critiquer cette opération. La consolidation n'était peut-être pas parfaite et des objections scientifiques que nous n'avons pas à envisager pour le moment, pouvaient se justifier, mais la plupart étaient dictées par des desseins politiques.

Une autre caractéristique du mouvement politique intérieur de la Roumanie a été le changement un peu rapide des partis appelés au pouvoir. C'est ce qui explique l'absence de continuité dans les mesures économiques et financières d'après-guerre. Non que ces partis ne fussent pas bien intentionnés, mais leurs méthodes étaient différentes et le changement de méthodes et de mesures à prendre avaient souvent une influence fâcheuse, car elle entretenaient une atmosphère d'insécurité.

De plus, n'oublions pas d'ajouter que ces changements des partis politiques appelés au pouvoir étaient *toujours*

accompagnés de nouvelles Assemblées, c'est-à-dire de nouvelles élections.

Or, ces élections incitaient les partis à promettre plus qu'ils ne pouvaient donner et à réaliser une surenchère exagérée pour s'assurer le suffrage des masses. N'oublions pas non plus la tension d'esprit que ces élections entretenaient.

Le cabinet présidé par M. Marghiloman, qui signa la Paix de Bucarest, fut suivi d'un cabinet formé par des généraux, auxquels succéda rapidement le parti libéral, sous la présidence de M. Jean Bratiano. En novembre 1919, il fut remplacé par un cabinet composé en majorité de Transylvains, sous la présidence de M. Vaïda-Voëvod. Après quelques mois (mars 1920), le Parti du Peuple vint au pouvoir, présidé par le général Averesco. Ce cabinet, après avoir rétabli l'ordre dans le pays, vota la réforme agraire et financière, les deux réformes qui dominent la période d'après-guerre. En janvier 1922, il fut remplacé par un cabinet ayant comme président du conseil M. Take Jonesco, auquel, après un mois de séjour au pouvoir, succéda le parti libéral, sous la présidence de M. Jean Bratiano.

Nous avons fait cette énumération pour montrer d'une façon plus précise, combien de partis se sont succédés au pouvoir pendant quatre années (1918-1922). On peut se rendre compte combien il était difficile de suivre une politique continue avec ces changements constants de ministères.

Il convient également de faire état des difficultés nombreuses qu'on a dû surmonter pour arriver à une en-

tente entre les partis politiques de l'ancien royaume et les partis de Transylvanie. Animé d'un esprit combattif très prononcé, d'idées de justice et de respect des lois plus avancées, d'un âpre désir de gouverner, le parti politique de Transylvanie opposa une vive opposition aux partis politiques de l'ancien royaume, appelés au pouvoir. Jusqu'à présent, toute tentative d'entente ou de fusion avec les partis politiques de l'ancien royaume a échoué (1).

Tous les partis politiques sont tombés d'accord pour admettre qu'un gouvernement composé de toutes les fractions politiques sera le plus qualifié pour diriger les affaires du pays. Mais quand il s'agit d'appliquer ce principe, l'accorde semble moins unanime.

En parlant des partis politiques de la Roumanie, nous devons signaler l'action du parti socialiste, dont la politique a eu des effets fâcheux en automne 1920, en essayant de provoquer des troubles dans le monde ouvrier et paysan. Mais la sagesse du paysan roumain réfractaire au verbalisme et à la simple dialectique de quelques démagogues, a fait échouer toutes ces tentatives. Le paysan roumain est très conservateur; l'amour de son champ l'empêche de se laisser influencer par les utopies. Les quelques grèves, dans le monde ouvrier et notamment parmi les cheminots, ont obligé le gouvernement, en 1920, à prendre des mesures sévères pour empêcher leur action dissolvante.

On peut affirmer en toute certitude que le voisinage

(1) Nous apprenons dernièrement qu'une fusion a eu enfin lieu entre le parti transylvain et l'ancien parti conservateur-démocrate fondé par M. Take Jonesco (décembre 1922).

de la Roumanie avec la République soviétique russe et l'exemple de la révolution communiste éphémère de Hongrie n'ont eu aucune influence sur la Roumanie.

La situation agricole de la Roumanie et le fait que les paysans roumains sont propriétaires de leurs lopins de terres constituent l'appui le plus sûr pour le régime politique actuel de la Grande Roumanie.

CHAPITRE II

La question monétaire

L'inflation monétaire. Conséquences. — La crise monétaire de 1920. Causes et conséquences. — L'unification monétaire de la Roumanie. — L'estampillage des billets. — Le retrait des couronnes, roubles et billets émis par la Banque Générale roumaine. Technique de l'opération. Résultats. — La circulation monétaire en Roumanie. Conséquences. — Conclusions.

La succession de la guerre, en ce qui concerne la question monétaire de la Roumanie d'après-guerre, fut, d'un côté une émission de 2.408 millions de lei de billets de la Banque Nationale; d'un autre, la circulation des lei émis par la Banque Générale, des couronnes autrichiennes et des roubles Romanoff, Lwof et Kerensky, conjointement aux lei de la Banque Nationale de Roumanie.

En ce qui concerne l'émission de la Banque Nationale, on doit mentionner qu'une partie de cette émission n'avait pas été faite par voie d'escompte pour les besoins du commerce, mais, au contraire, par voie d'avances et d'emprunts à l'Etat. Il n'y avait donc qu'une partie de la circulation des billets de la Banque Nationale qui jouissait d'une couverture bancaire, le reste ayant la garantie de l'Etat comme contre-valeur.

Si on se rappelle que la circulation, à la veille de la guerre roumaine (août 1916), était de 1.100 millions de lei, qu'à la fin des hostilités, elle montait à 2.400 millions et si l'on tient compte, d'autre part, que, pendant cette période, on n'a pas enregistré une augmentation des choses et des services pouvant être acquis, on constate que le legs de la guerre n'a été qu'une forte inflation monétaire.

MM. Guyot et Raffalovich ont défini l'inflation comme « l'état dans lequel la quantité des moyens de paiement, y compris les dépôts sur lesquels il peut être créé des chèques, a augmenté d'une façon extraordinaire; dans lequel les signes monétaires sont le plus souvent pourvus du cour forcé, n'étant plus couverts seulement par l'encaisse et les effets de commerce, mais, en grande partie, par des effets du Trésor; dans lequel la libre sortie de l'or n'existe plus, dans lequel la quantité de signes monétaires dépasse celle qui est nécessaire aux besoins d'origine commerciale, dans lequel la circulation manque des qualités essentielles qui en assurent l'élasticité. Imposés par la nécessité de l'Etat, ils encombrent la circulation intérieure, faute de pouvoir refluer vers les guichets d'où ils sont partis autrement que pour le paiement des taxes ou la souscription des emprunts. Aux signes monétaires s'ajoute la concurrence des titres du Trésor à courte échéance, qu'ils servent ou non de succédanés de la monnaie fiduciaire ».

« L'inflation lèse les créanciers, elle est préjudiciable aux gens à revenus fixes, rentiers, retraités, salariés. Tant qu'elle dure, rarement le salaire nominal est en

harmonie avec le salaire réel. Elle lèse les consommateurs. Elle a de graves inconvénients politiques. Elle favorise l'agitation révolutionnaire en fournissant des arguments contre l'ordre social, rendu responsable de la vie chère » (1).

L'inflation monétaire de la Roumanie, loin de s'arrêter, s'est, au contraire, accentuée dans la période d'après-guerre. Elle suit, en général, le déséquilibre des finances publiques, car ce sont les besoins considérables de l'Etat qui poussent à l'émission du papier-monnaie, c'est-à-dire à l'inflation. Or, après la guerre, les besoins de l'Etat n'ont pas diminué et les revenus de l'Etat n'ont pas augmenté ; la différence a toujours été comblée par des émissions de papier-monnaie qui accusèrent ainsi l'inflation.

Cette course aux émissions nouvelles est, d'ailleurs, une des conséquences de l'inflation. Plus on émet de billets, plus on sent la nécessité d'en émettre d'autres.

En effet, le premier résultat de l'inflation est la hausse des prix, hausse qui active d'une façon exagérée les entreprises et les transactions. C'est cette hausse, ainsi que la période d'incertitude qui a suivi la guerre, qui firent naître en Roumanie la spéculation. On a assisté à une fièvre de création d'entreprises, aidée d'ailleurs par les banquiers qui accordaient facilement leurs crédits. La spéculation à la Bourse sur les actions de ces entreprises, entretenait une atmosphère factice des cours et les bénéfices faciles et rapides qu'on réalisait poussaient à la spéculation dans des proportions tout à fait

(1) GUYOT-RAFFALOVICH. Inflation et déflation, p. 137.

exagérées. Les cours des actions atteignirent des sommes trop élevées.

Bien des entreprises furent créées alors que seulement 33 % du capital, exigé par le Code de commerce roumain, avait été versé. La spéculation s'en emparait ensuite pour jouer sur les primes de ces actions. Les titres de ces sociétés pouvant être mis en gage, servaient à de nouvelles créations; or, ces titres représentaient des capitaux déjà investis, un pouvoir d'achat qui avait déjà servi et dont l'utilisation ne pouvait se faire sans troubler l'équilibre monétaire (1).

On doit retenir que l'inflation a comme conséquence la hausse des prix, hausse qui exige davantage de fonds de roulement. Plus les prix montent, plus les besoins augmentent.

La spéculation et cette fièvre de création prennent ensuite des proportions de plus en plus grandes, et il arrive un moment où la monnaie n'est plus suffisante pour subvenir aux besoins financiers du marché. La monnaie est en déficit et c'est alors que la crise apparaît. On arrive ainsi à une situation qui peut paraître bizarre au premier abord: inflation et crise de numéraire. L'inflation de la circulation monétaire ne signifie donc pas abondance de numéraire disponible (2).

Les effets de cette crise monétaire sont tout à fait contraires à ceux de l'inflation. Les banques diminuent leurs crédits, le nombre des nouvelles entreprises se ralentit, l'optimisme diminue, les affaires se resserrent et les cours des actions accusent des baisses subites.

(1) DECAMPS, *op cit.*, p. 160.

(2) Voir A. BASILESCO, *op. cit.*, p. 84.

La conséquence immédiate de la crise est la baisse des prix, conséquence qui peut être parfois neutralisée, comme nous allons le voir plus loin.

C'est cette crise de numéraire que connut la Roumanie au milieu de l'année 1920. Elle fut provoquée principalement par l'inflation monétaire trop accentuée après la fin des hostilités et par la spéculation exagérée. D'autres causes y ont également contribué subsidiairement.

En effet, si l'on examine les bilans de la Banque Nationale de Roumanie, on remarque que les billets en circulation passent: de 2.400 millions de lei (novembre 1918) à 4.215 millions, à la fin décembre 1919, et arrivent à 4.802 millions à la moitié de 1920. Au bout d'une année et demie, la circulation avait doublé. N'oublions pas de rappeler que les billets de la Banque Générale ajoutaient aussi 2.114 millions à cette circulation. Sur le marché de Bucarest, l'abondance monétaire était telle, que les banques n'acceptaient plus des sommes versées en dépôts que pour leurs meilleurs clients et cela, bien entendu, sans donner aucun intérêts (1).

Pendant cette période, on a assisté à une hausse des prix très rapide. En même temps, on a constaté une hausse exagérée et continue, des valeurs mobilières à la Bourse, une spéculation effrénée, un accroissement de nouvelles entreprises, ainsi qu'une forte et rapide augmentation du capital des sociétés par actions.

Comme le remarque M. Suchianu (2), les titres de ces entreprises jouaient de plus en plus le rôle de monnaie,

(1) C. GEORGESCO. La crise monétaire, « *Viata Romaneasca* », septembre 1920, p. 131.

(2) SUCHIANU. Phénomènes monétaires roumains. *Indépendance Economiques*, 1922, p. 92.

en raison du caractère d'instrument d'échange qu'ils présentaient par leur facilité de circulation. On agissait ainsi par désir de réaliser de gros bénéfices, pour obtenir des avances sur titres et agir ainsi contre l'immobilisation des capitaux imposée par toute nouvelle entreprise. Ces opérations rendaient naturellement le marché des valeurs très animé.

Cette situation dura jusqu'au mois de mai 1920, époque à laquelle s'ouvrit la crise de numéraire que nous avons déjà mentionnée.

La première conséquence fut naturellement une hausse du taux de l'intérêt. La Banque Nationale releva son escompte de 5 % à 6 % ; certaines banques arrivèrent même à payer 8 % et 9 % (1) pour les nouveaux dépôts.

Les institutions de crédit resserrèrent leurs crédits, les dépôts des particuliers furent retirés et les avances sur titres diminuèrent. La création de nouvelles entreprises subit alors un léger temps d'arrêt. Les cours des valeurs en bourse enregistrèrent des baisses rapides et certaines titres perdirent jusqu'à 30 % de leur valeur. La rente de l'Etat s'en ressentit également et perdit cinq points.

Cette crise de numéraire commença à prendre fin au mois de septembre 1920, quand l'unification monétaire de la Roumanie jeta sur le marché 4,5 milliards de lei.

Les causes principales de cette crise de numéraire que la Roumanie connut au milieu de 1920 se résument ainsi (2) :

a) La première provient de la *hausse des prix* et de la *spéculation*, avec toutes leurs conséquences : accrois-

(1) BASILESCO, *op. cit.*, p. 82.

(2) Voir GEORGESCO, *op. cit.*, p. 131. Voir aussi BASILESCO, *op. cit.*, p. 84.

sement des besoins en ce qui concerne les fonds de roulement des industriels et des commerçants; fièvre de création d'entreprises qu'activait la hausse exagérée des cours des titres de ces entreprises; augmentation des capitaux des sociétés par actions. Tous ces phénomènes ont obligé à puiser inconsidérément dans la quantité du numéraire en circulation.

A cela s'ajoute le fait que les importations n'étaient pas compensées par les exportations, car la Roumanie traversait une crise aiguë de sous-production. Une partie des lei roumains émigrèrent à l'étranger. Mentionnons aussi les lei exportés par les voyageurs roumains à l'étranger. On a évalué, d'une façon évidemment approximative, que le montant de lei actuellement à l'étranger s'élève à 3 milliards.

b) *La thésaurisation de la monnaie.* Ce phénomène de thésaurisation a surtout été observé à la campagne.

La hausse des prix des objets alimentaires assurait aux paysans, devenus propriétaires, d'importants bénéfices. Ajoutons aussi le prix élevé de la main-d'œuvre agricole devenue rare par suite de l'abandon du travail des champs pour des métiers mieux rétribués à la ville, et nous aurons donné les principales sources de leurs bénéfices.

Les dépenses des paysans roumains assez réduites, furent, d'un autre côté encore diminuées par le fait qu'ils refusaient de payer les prix élevés des marchandises dont ils avaient besoin.

Ce fut, en somme, un régime « d'économie forcée »
(1) de la part des paysans.

(1) GEORGESCO, *op. cit.*, p. 132.

Or, les paysans ignorent les avantages du placement de capitaux dans les banques, et le seul emploi qu'ils en font, consiste à acheter des terres et les outils nécessaires à la culture. Mais l'expropriation leur assurait des terres sans avoir, momentanément, rien à verser. De plus, les outils nécessaires à la culture de leurs terres étaient très chers, de sorte qu'ils préféraient garder leur argent; d'où cette thésaurisation constatée dans les campagnes.

Conformément à la loi de Gresham, ce fut toujours les lei qui furent thésaurisés même dans les provinces réunies, car les couronnes et les roubles ne jouissaient que d'une confiance bien plus réduite que la monnaie de la Banque Nationale.

On évaluait le montant de la monnaie détenue par les paysans à 2 milliards (1), somme très forte si on se rappelle que les lei en circulation (y compris les billets de la Banque Générale) ne dépassaient pas, à cette époque, 7 milliards.

c) *L'emprunt public de 1920*, intervint, de son côté, pour retirer une certaine partie de numéraire de la circulation. L'exemption de tout impôt futur, même l'exemption de l'impôt sur les bénéfices de guerre et sur le capital, incita les capitalistes à verser leurs disponibilités pour y souscrire.

Les titres définitifs de cet emprunt ne furent pas distribués immédiatement, de sorte qu'il fut impossible de les déposer en nantissement à la Banque Nationale.

d) Deux caractéristiques du marché monétaire rou-

(1) En 1921 la monnaie thésaurisée par les paysans était évaluée à 4 milliards. (GEORGESCO. La réforme des impôts directs, p. 255.)

main contribuèrent également à la crise: la petite vitesse de la circulation monétaire en Roumanie et l'absence de moyens d'échange perfectionnés.

En ce qui concerne la vitesse de la circulation, rappelons qu'elle peut servir à remplacer l'abondance de numéraire; plus la vitesse de circulation est grande, moins le besoin d'une monnaie abondante se fait sentir

Or, l'habitude de thésaurisation des roumains, ainsi que l'ignorance des placements des disponibilités dans les banques rendent très lente la circulation de la monnaie en Roumanie. Cette vitesse minime de circulation eut sa part de responsabilité dans la crise de 1920.

Il faut joindre à cela l'emploi réduit des chèques et des comptes courants, ainsi que l'absence d'une chambre de compensation entre les banques (1).

Nous avons déjà signalé qu'une des conséquences de cette crise de 1920 fut la baisse rapide des cours des valeurs mobilières à la Bourse. Une autre conséquence immédiate devait être la baisse des prix. Or, cette baisse des prix ne s'est pas produite, et ils se sont maintenus à leur niveau sans augmenter. Cette crise apporta plutôt une légère tendance à la baisse, qui fut toujours *neutralisée* (2) par la forte émission de Bons du Trésor qui se fit à l'étranger, et par l'identification faite entre les lei roumains et les Bons du Trésor, identification qui

(1) C'est à peine en 1920 (le 2 février) qu'on institua à la Banque Nationale de Roumanie une Caisse de Compensation réunissant 17 banques. Le résultat a été assez bon étant donné que durant onze mois (février-décembre 1920) on a effectué pour 14 milliards de lei de compensation (Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 20 février 1921, p. 7).

(2) Voir SUCHIANU, *op. cit.*, p. 96.

eut pour conséquence de faire baisser le change roumain.

Au lieu d'une baisse, on assista alors à une stabilisation des prix.

Un autre conséquence, que nous avons déjà signalée et sur laquelle nous reviendrons, a été le ralentissement de la création de nouvelles entreprises. L'optimisme diminua et la crise obligea les entreprises créées ou à créer à s'assurer une consolidation et une viabilité plus grandes. Les banques furent également obligées d'examiner plus sérieusement les entreprises qu'elles commanditaient et de leur accorder des crédits avec plus de discernement.

Cette crise de numéraire prit fin par l'unification monétaire réalisée en 1920, qui obligea la Banque Nationale à émettre 4,5 milliards de lei.

En novembre 1922, une autre crise éclata, mais aiguë, et qui eut comme cause première une cessation des paiements de la Banque de la Nation. On assista alors à un véritable assaut pour retirer les sommes en dépôts dans les banques. Beaucoup d'institutions financières furent menacées. Ce n'est que grâce au concours des grands établissements de crédit que la crise s'atténua. Le gouvernement essaya de placer un emprunt de 500 millions, à la Banque Nationale, pour payer ses fournisseurs et enrayer ainsi la crise. La Banque d'émission refusa ce crédit.

Une vague crise de numéraire subsiste encore à l'heure actuelle. Il s'agit de l'émission de 1,5 milliards pour alléger le marché monétaire.

Le deuxième fait qui domine la question monétaire de l'après-guerre en Roumanie fut *l'unification monétaire* (1) que nous avons déjà signalée.

Par la réunion de la Bessarabie, de la Bukovine et de la Transylvanie, les roubles et les couronnes qui constituaient la circulation monétaire de ces provinces, devenaient monnaie roumaine. La Grande Roumanie devenait ainsi un pays où circulaient quatre monnaies à la fois : les lei émis par la Banque Nationale de Roumanie, les lei émis par la Banque Générale pendant l'occupation ennemie, les roubles et les couronnes.

Cette situation était fort fâcheuse, car en dehors des lei de la Banque Nationale, les autres monnaies ne circulaient que dans les territoires réunis ; de plus, la circulation des roubles et des couronnes pouvait être considérablement augmentée, la République Soviétique et l'Autriche se livrant à la pire des inflations ; l'introduction dans les territoires réunis n'était guère difficile. Les billets de la Banque Générale se présentaient dans les mêmes conditions, étant donné que les Allemands possédaient des billets non encore mis en circulation et qu'ils étaient en possession des planches d'impression. Il est évident qu'un cours de change s'établissait entre ces quatre monnaies et que ce taux était de plus en plus défavorable aux roubles et aux couronnes. -

Le gouvernement roumain essaya de mettre fin à cette situation par deux mesures : d'abord par l'estampillage des billets, ensuite, par l'échange des couronnes, des rou-

(1) Voir à ce sujet : A. BĂSILESCU, *op. cit.* ; MANIU, L'unification monétaire suscitée par la guerre actuelle et spécialement en Roumanie, p. 46 et suivantes ; DISSESCO, L'unification de la monnaie dans la Grande-Roumanie, « *Democratia* », 1921, p. 1.

bles et des billets de la Banque Générale contre des lei Banque Nationale.

Il est évident que l'échange, sans recourir d'abord à l'estampillage aurait mieux valu; mais deux circonstances rendaient ce problème difficile. D'un côté, on ne savait pas à combien s'élevait le montant de ces monnaies en circulation; de plus, la Banque Nationale ne possédait pas le stock de lei nécessaire à ce échange. D'un autre côté, par l'échange de la couronne et du rouble, la Roumanie aurait affirmé sa souveraineté sur les territoires où elles circulaient. En effet, la monnaie dispose de deux éléments : un élément *valeur* et un élément *souveraineté* (1). Par le premier, la monnaie intervient comme valorimètre et comme instrument de change; par le deuxième, « l'Etat affirme par un symbole, dans ses limites territoriales, la valeur qu'il donne à la monnaie ». Or, comme le remarque M. Dissesco, professeur à la Faculté de Droit de Bucarest, à l'armistice de novembre 1918, les troupes roumaines n'avaient pas occupé tout le territoire qui devait former la Grande-Roumanie. Ce n'est qu'en août 1919, que cet événement eut lieu. Puis, ces limites territoriales qui se confondaient avec le front des armées n'étaient peut-être pas les limites définitives de la Grande Roumanie. On ne connaissait rien sur l'avenir politique et sur les nouvelles frontières. Cette raison, d'après M. Dissesco, a incité le gouvernement de 1919 à renoncer à la conversion des roubles et des couronnes en lei roumains.

La remarque faite par l'éminent juriste M. Dissesco nous conduit à croire que le gouvernement roumain au-

(1) DISSESCO, *op. cit.*

rait mieux fait de changer les roubles et les couronnes *le plus rapidement possible* contre des billets provisoires et des Bons de Caisse, et de les rééchanger contre les lei de la Banque Nationale. D'ailleurs, même par l'estampillage des roubles et des couronnes, l'Etat roumain affirmait sa souveraineté, puisque ces billets devenaient bien distincts des monnaies circulant en Russie ou en Autriche.

Mais si ces considérations peuvent avoir leur importance en ce qui concerne les roubles et les couronnes, elles nous semblent non fondées en ce qui concerne les billets de la Banque Générale. On connaissait, d'après les registres de la Banque, le montant des sommes que les Allemands avaient mis en circulation et, de plus, la question de la souveraineté ne se posait pas. Le gouvernement aurait dû procéder au plus vite à cette conversion de lei de la Banque Générale en lei de la Banque Nationale (1) et si les billets manquaient, il aurait pu les remplacer par des Bons de Caisse négociables. Le gouvernement aurait pu aussi employer des: « Bons du Trésor de la restauration monétaire » que la Belgique utilisa pour assainir la circulation monétaire du pays. Le gouvernement aurait pu émettre des Bons du Trésor pour lesquels on aurait pu souscrire $\frac{3}{4}$ en billets de la Banque Générale et pour $\frac{1}{4}$ en lei Banque Nationale. L'opération aurait pu ainsi réduire à la fois le nombre des billets de la Banque Générale et réduire la

(1) On aurait pu retirer de la circulation les coupures de 20, 100 et en les remplaçant avec des billets de la Banque Nationale, et les coupures de 5, 2, 1, 0.50 et 0.25 lei en les remplaçant avec une monnaie d'Etat. La Banque Nationale semble avoir refusé son concours. (Voir TEIANU. Le billet de la Banque Générale et les moyens pratiques de le remplacer. « *Cronica Financiară* », 1919, N° 2, p. 61.)

circulation, car les billets de la Banque Générale auraient été remplacés par des Bons du Trésor et non par des lei de la Banque Nationale.

L'estampillage des lei de la Banque Générale, des couronnes et roubles commença: en décembre 1918, pour les billets de la Banque Générale (1) et en juin 1919 pour les couronnes et les roubles. Le but de cette opération était d'empêcher, d'un côté, la mise en circulation des couronnes et des roubles, qui pullulaient chez nos voisins, et, d'un autre côté, de savoir d'une façon précise leur montant.

Empressons-nous de remarquer que les bonnes intentions du gouvernement furent faussées par la situation des frontières roumaines, ainsi que par la technique de l'estampillage.

En effet, les fréquentes incursions des bandes russes et hongroises sur le territoire roumain, ainsi que les nombreuses contrebandes multiplièrent de façon extraordinaire dans les territoires réunis le nombre des roubles et des couronnes. Dans la période d'un an qui a séparé l'estampillage et l'échange de ces monnaies en lei, leur montant avait doublé.

Quant aux moyens techniques, signalons que l'estampillage consistait dans l'apposition sur chaque billet du cachet de l'autorité chargée de l'estampillage. Or, les autorités chargées de cette opération étaient très nombreuses: Caisse centrale du Ministère des finances, les administrations financières des départements, les per-

(1) Décret-loi N° 3552 du 3 décembre 1918. *Journal officiel* N° 206 du 5 décembre 1918. Voir aussi décret-loi N° 1179 du 13 mars 1919. *Journal officiel*, N° 284, du 17 mars 1919.

ceptions des villes et des villages, les bureaux des douanes, les dépôts de la régie, les succursales de la Banque Nationale.

On présentait les billets avec une déclaration de la somme à estampiller, après vérification de laquelle, le fonctionnaire chargé apposait le cachet. Il va sans dire que cette vérification était fort sommaire, vu le nombre énorme de billets qu'on apportait à l'estampillage. Les cachets, souvent très usés et apposés avec une mauvaise encre étaient méconnaissables sur les billets. Bien des coupures ne portaient qu'une tache circulaire. Seules les coupures de 1.000 étaient plus soigneusement traitées.

En dehors de cela, l'imitation des cachets était fort facile et, moyennant une forte somme, on pouvait se procurer un cachet officiel pour quelques heures, pendant lesquelles on avait suffisamment de temps pour estampiller des millions.

Si l'estampillage avait été fait par un cachet spécial ou par l'apposition d'un timbre spécial, les fraudes auraient été plus difficiles.

Les contrebandes étant nombreuses, l'estampillage facile, on ne doit pas être surpris des grandes fraudes qui se firent avec cette opération.

Les sommes estampillées sont (1) :

Couronnes (2) 4.287.523.843

Billets de la Banque Générale 1.387.927.120.

Par l'opération de l'estampillage, le gouvernement es-

(1) « CRONICA FINANCIARA », III^e année. N^o 11-12, p. 321.

(2) Nous n'avons pas pu trouver de statistiques pour les roubles. D'une façon approximative il existait en circulation au maximum 4 milliard des roubles Romanoff et Lwof.

sayant de limiter l'introduction des roubles et des couronnes de l'étranger, empêchait leur circulation à l'extérieur et, en conséquence, il s'engageait pour la conversion de ces monnaies en monnaie nationale.

L'opération de change eut lieu en 1920. Par la loi du 13 août 1920 (1), le Ministère des finances fut autorisé à retirer de la circulation, à l'époque qu'il fixera, les roubles et les couronnes, en les remplaçant par des billets de la Banque Nationale.

Le règlement et les instructions (2) qui suivirent cette loi ont fixé le terme de 15 jours à tout possesseur de couronnes et de roubles (3) pour déclarer aux autorités chargées de l'échange, le montant des sommes qu'il avait. Ces autorités contrôlaient l'existence et la provenance des monnaies déclarées. L'échange en lei se faisait durant 15 jours, d'après un taux qui devait être fixé plus tard. La différence entre les sommes déclarées et les sommes présentées à l'échange, devait être justifiée.

On recevait, du montant des sommes déposées, 60 % en lei effectifs et 40 % en chèques sur la Banque Nationale. Pendant la durée de cette opération, les frontières furent fermées, sauf en deux points, où un contrôle sévère évitait les fraudes.

Le taux du change fut: 2-couronnes pour 1 leu et 1 rouble pour 1 leu (4). Ce taux donna lieu à de nombreuses discussions; les uns demandaient le change au pair, les autres, le change au cours du jour.

(1) *Journal officiel* N° 105 du 13 août 1920.

(2) Voir *Journal officiel* N° 106 du 14 août 1920.

(3) Les roubles furent retirés après les couronnes.

(4) N'étaient échangés que les roubles Romanoff et Lwof,

Les deux solutions étaient extrêmes. En effet, le change au pair aurait eu pour effet de quadrupler la circulation des billets de la Banque Nationale, mesure qui aurait amené l'effondrement du leu roumain, une hausse considérable des prix, une baisse du change roumain à l'extérieur et une répartition très fâcheuse des lei (car les émissions résultant de ce change n'étaient destinées qu'aux provinces réunies).

En même temps, le *cours du change* du rouble et de la couronne à la Bourse ne traduisait pas exactement leur *pouvoir d'achat*. Tandis que le pouvoir d'achat de la couronne l'aurait stabilisé à une valeur équivalente au tiers du leu, la Bourse la cotait à 0,25, c'est-à-dire au 1/4 du leu. En adoptant cette seconde solution, le gouvernement aurait causé un préjudice aux habitants des provinces réunies.

Ainsi donc ces deux solutions extrêmes auraient apporté des injustices. La première, aux habitants de l'ancien royaume (car les prix auraient considérablement augmenté sans qu'ils aient pu disposer de la monnaie nécessaire pour subvenir à cette hausse) (1), la seconde aux habitants des provinces réunies.

Le gouvernement adopta alors une solution intermédiaire et fit preuve d'une largesse qui ne se conciliait pas très bien avec l'état des finances roumaines. Le gouvernement fixa le cours de la couronne à 1 leu et du rouble à 1 leu. Les engagements des particuliers devaient être transformés en lei, au même cours du change. Cette valeur accordée par le gouvernement dépassait donc

(1) Voir BASILESCO, *op. cit.*, p. 68.

d'environ 15 % la valeur des couronnes (d'après le pouvoir d'achat).

L'écart entre le cours de la Bourse et le cours de la conversion donna lieu à des spéculations effrénées pour ceux qui avaient pu être renseignés d'avance sur le cours du change qu'adopta le gouvernement. C'est ce qui explique la grande quantité de couronnes qu'on échangea dans l'ancien royaume.

En ce qui concerne le retrait des couronnes, on peut donner les chiffres suivants (1) :

De l'ancien royaume	1.798.096.510 couronnes
Des territoires réunis	6.915.789.341 couronnes

8.713.885.851 couronnes

Ce qui a valu la mise en circulation de 4.356.962.975 lei.

Pour les roubles, on arrive aux chiffres suivants :

	Roubles Romanoff	Roubles Lwof
Ancien royaume	155.219.820	410.893.686
Bessarabie	288.119.834	435.856.250

Total . . 443.339.654 846.751.936

Cette opération exigea donc une émission de 1 milliard 290.091.590 lei

En ce qui concerne les billets de la Banque Générale roumaine, le gouvernement ne procéda qu'en 1920 à l'échange des billets de 1.000 lei. On retira 677.332.000 lei (2). Ce n'est qu'en 1921 qu'on retira de la circulation les autres coupures (sauf celles de 50 et 25 bani).

(1) *Cronica Financiară*, III^e année, N° 11-12, p. 321. Voir aussi l'Exposé des motifs de M. V. Brătianu sur le budget 1922-23, p. 4.

(2) Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 20 février, 1921, p. 7.

La situation des billets de la Banque Générale est la suivante (1) :

Présentés pour l'échange	1.458.364.472
En circulation, coupures de 0,50 et 0,25 lei, qui n'ont pas été retirés (elles sont presque complètement détériorés par l'usage)	15.370.000
Il reste encore 3.948.991 lei n'ayant pas été réclamés	3.948.991
	1.477.703.463

D'après ces chiffres on voit que l'unification monétaire de la Grande-Roumanie s'est faite par une émission de 7.405.439.070 lei. Le gouvernement fit, à cet effet, deux emprunts à la Banque Nationale sur Bons du Trésor sans intérêt. Un emprunt le 11 juin 1920 pour 5 milliards et un autre le 5 janvier 1921 pour 2,5 milliards (2).

L'unification monétaire, en dehors des avantages économiques, a eu un côté politique: l'union de tous les Roumains.

En effet, toutes les monnaies circulant en Roumanie n'avaient plus une convertibilité en or, le taux du change entre elles n'avait plus rien de commun. Le papier-monnaie devenait un papier de crédit; il dépendait de la situation du pays auquel il appartenait. On arrivait ainsi à la situation bizarre d'un Etat dont la monnaie dépendait de la situation générale des autres pays.

Le gouvernement devait mettre fin le plus vite pos-

(1) « *Cronica Financiara* », janvier 1922, p. 322.

(2) Voir *infra*. Chapitre V.

sible à cette situation fâcheuse. C'est ce côté politique de l'unification qui détermina surtout le gouvernement à choisir le taux de change si élevé. Il ne voulut pas mécontenter les habitants de ces territoires réunis et ne pas marchander cette consolidation de l'union de tous les Roumains. Le gouvernement se rendit compte de l'importance politique de l'unification monétaire et c'est ce qui explique la priorité qu'il accorda au retrait des couronnes et des roubles sur les billets émis par la Banque Générale.

La première conséquence de l'unification monétaire que l'on doit signaler, c'est la facilité d'échanges intérieurs rendue par la monnaie unique sur tout le territoire de la Grande Roumanie.

Mais, exprimons-nous de remarquer que l'écart entre le pouvoir d'achat et le taux du change des monnaies retirées constitua un enrichissement indiscutable pour les possesseurs de ces monnaies. Pour les habitants de ces provinces, cet écart comblait la perte qu'ils avaient subie par la dépréciation des couronnes et des roubles, tandis que pour les spéculateurs de l'ancien royaume — et ils furent nombreux — l'unification de la monnaie fut encore une source de bénéfices considérables. Ceux qui avaient pu connaître le taux sur lequel le gouvernement devait faire la conversion, achetèrent les couronnes et les roubles qui ne valaient que 0,25 lei pour les échanger, quelques jours après, au double de leur valeur. Un énorme bénéfice fut donc réservé aux initiés de cette opération.

Pour l'Etat, l'opération s'est traduite par une émission de 7 1/2 milliards de lei. L'unification monétaire exer-

ça une influence sur les prix, mais seulement pour la partie qui excédait le pouvoir d'achat des monnaies retirées, car le reste existait déjà en circulation.

Cette émission eut surtout l'avantage d'apaiser la crise de numéraire qui s'était déclarée en mai 1920. Les prix, après une stabilisation éphémère, commencèrent, après cette émission, leur progression ascendante.

A la fin de cette unification monétaire, en juin 1921, la circulation monétaire de la Roumanie se chiffrait à 11 milliards de lei.

Par cet exposé on peut voir que la circulation monétaire augmenta fortement. Les dernières situations (1) évaluent cette circulation à 15 milliards de lei.

Comme le remarque M. Decamps : « Le billet de banque n'est pas par lui-même une valeur. Il ne devient une valeur que lorsqu'il est émis en représentation d'une richesse créée. Dans le cas contraire, il n'est plus un billets de banque vrai; il est un papier-monnaie qui emprunte les apparences d'un billet de banque pour pouvoir vivre en parasite sur la bonne circulation » (2).

Cette situations se reflète sous deux aspects: un aspect intérieur, *les prix*; et un aspect international, *le change*.

Par les émissions continues de la Banque Nationale, la valeur de la monnaie roumaine accusa des fluctuations qui eurent des répercussions autant sur les affaires publiques que sur les affaires privées. Le changement de valeur de la monnaie modifia dans de fortes proportions

(1) Situation du 23 septembre 1922.

(2) DECAMPS, *op. cit.*, p. 166.

les engagements contractés, lorsque ces engagements arrivaient au terme de leur liquidation. L'instabilité de la valeur monétaire jetait donc une sorte d'instabilité et d'insécurité dans les affaires; ce qui eut pour conséquence une instabilité dans les *prix* à l'intérieur, et dans le *change*, à l'extérieur.

Nous avons vu déjà l'influence de la monnaie sur les *prix* (1). La dépréciation de la monnaie, résultant d'une émission n'ayant pas comme contre-partie une valeur réelle modifia — d'accord avec d'autres circonstances — l'équation de l'offre et de la demande. Une hausse des prix en fut la conséquence.

Signalons aussi l'influence fâcheuse que peut avoir la dépréciation continue de la monnaie sur les évaluations du budget de l'Etat, par le fait que leur application ne correspond plus à la situation financière réelle. Notons aussi les bénéfices que peuvent réaliser les contribuables, en acquittant le plus tard possible leurs impôts, par la différence qu'il y a entre la valeur de la monnaie dans laquelle ils ont été imposés, et la valeur de la monnaie dans laquelle ils acquittent.

En ce qui concerne le *change* (2) remarquons que c'est sur la base du pouvoir d'achat de la monnaie nationale par rapport au pouvoir d'achat des monnaies étrangères que va s'établir le change de deux monnaies. Or, le pouvoir d'achat de la monnaie nationale étant déprécié par des émissions qui ne correspondent pas à des valeurs réelles, il est évident que cette dépréciation va contribuer — avec d'autres causes — à diminuer la valeur de la

(1) Voir *supra*, p. 434.

(2) Voir *infra*, Chapitre VII.

monnaie nationale par rapport aux monnaies étrangères; d'où la dépréciation du change national.

Ces deux aspects de la monnaie (prix et change) réagissent l'un sur l'autre. L'émission de papier-monnaie donne donc naissance à deux « *instabilités conjuguées* » car les risques dérivés de l'instabilité du change se superposent ceux créés à l'intérieur, par l'instabilité de l'unité monétaire.

La politique monétaire devra donc envisager les problèmes monétaires sous ces deux aspects, et devra chercher à mettre le plus de régularité possible dans le mouvement des prix et le mouvement du change. Pour cela, la première mesure qui s'impose est : « *plus d'inflation* » (1).

De plus, les gouvernements roumains devront s'efforcer de faire remettre en circulation la monnaie thésaurisée par les paysans. Pour cela, il faudra renoncer à la politique démagogique des partis politiques et imposer aux paysans le paiement immédiat du tiers de la valeur des terres qu'ils ont acquises à la suite de l'expropriation. On évitera ainsi le danger permanent qui pèse sur la situation monétaire de la Roumanie: celui du trouble que pourrait causer l'apparition de la monnaie thésaurisée dans la circulation. En même temps, les gouvernements devront rembourser lentement la Banque Nationale. Il faudra assainir graduellement la circulation fiduciaire de la Roumanie « résorber peu à peu la fraction parasitaire de cette circulation, afin de pouvoir envisager le retour à un régime normal d'émission et de convertibilité du billet de banque.

(1) DECAMPS, *op. cit.*, p. 166.

En un mot, l'Etat doit libérer l'hypothèque qu'il a consentie au profit des porteurs de billets. Cette libération lui est commandée à la fois par le souci de préserver le crédit monétaire et par les engagements qu'il a pris » (1).

(1) DECAMPS, *op. cit.*, p. 167.

CHAPITRE III

La question budgétaire

Caractéristiques des budgets d'après-guerre. — Les budgets 1918-19-20. Résultats. — Le budget 1920-21. Évaluations. Résultats. — Budget 1921-22. Le budget ordinaire. Le budget extraordinaire. Analyse de ces budgets. Résultats. — Budget 1922-23. Politique budgétaire de l'après-guerre. — Considérations critiques.

Le budget est le grand miroir dans lequel se reflète, transformée en chiffres, la situation générale d'un pays. La situation financière, la situation économique, la situation politique (1), la situation sociale, toutes envoient leur reflet pour fournir les chiffres qui constituent le budget d'un pays. Chaque mesure prise par le gouvernement se traduit par une dépense ou par une recette pour l'Etat, qui doit figurer dans le budget du pays.

« A coup sûr — remarque M. Jèze — le budget est une opération de comptabilité, mais ce n'est plus l'essentiel. *Aujourd'hui*, le budget est, avant tout, la mise en œuvre d'un programme d'action politique; c'est l'acte gouvernemental par excellence. Voilà pourquoi il a une importance si grande dans la vie des Etats modernes ».

(1) Voir la préface de M. Jèze dans son « Cours des finances et législation financière », Théorie générale du Budget.

En toute évidence, les situations critiques que la Roumanie a traversées depuis 1914 n'ont pas été sans laisser des traces profondes dans les différents budgets roumains. Les énormes dépenses nécessitées par la défense du territoire et pour subvenir aux besoins du pays appauvri et ravagé par les armées ennemies, les dépenses occasionnées par l'unification monétaire de la Grande Roumanie jointes à celles imposées à l'Etat par le fait de la dépréciation de la monnaie et de la vie chère, ont eu des répercussions sur les budgets roumains d'après-guerre.

A ce lourd héritage de la guerre doivent s'ajouter également les mesures et les procédés financiers d'avant-guerre, les difficultés survenues par suite de l'agrandissement territorial de la Roumanie, et les difficultés de l'unification des régimes administratifs.

Cette situation nécessitait un travail de longue haleine, un plan d'ensemble pour plusieurs années et une politique financière nettement définie de la part de l'Etat. Or, les fréquents changements de gouvernement, ainsi que l'absence de continuité dans la politique économique, financière et sociale, furent loin de faciliter ce travail, et les finances de l'Etat s'en ressentirent.

Les budgets de l'après-guerre, établis d'après le budget de 1901 (1) s'adaptaient mal aux conditions actuelles de la Grande Roumanie. Des organisations administratives, des systèmes d'impôts, des habitudes et des pratiques financières différentes augmentaient encore les charges laissées par la guerre. De plus, la période de guerre et de l'après-guerre avaient imposé à l'Etat la

(1) L'Exposé des motifs sur le budget 1922-1923.

suppression et la création de certaines activités du pays, ce qui devait se traduire par la disparition ou la création de certains organes administratifs. Or — remarque M. Angelesco, rapporteur du budget 1920-21 (1) — si de nouveaux organes furent créés, en effet, par contre, ceux qui devaient être supprimés continuèrent à fonctionner pour devenir des « administrations fossiles ». « Par conséquent — continue M. le rapporteur — de l'examen détaillé et comparatif des budgets, on peut constater des cadres administratifs inactifs, fossiles, des organes administratifs doubles avec même mission, des services accidentels et passagers devenus permanents, des administrations provinciales héritées, non encadrées dans une administration unitaire prévoyant des allocations budgétaires locales ».

C'est la politique de clientèle qui fut poursuivie même après la guerre; elle fut d'autant plus mise en pratique que le désir de s'emparer du pouvoir animait de plus en plus les partis politiques.

Ajoutons également l'habitude des fortes dépenses prise pendant la guerre, a incité les divers gouvernements à considérer les crédits votés par le Parlement comme des *crédits évaluatifs* au lieu de *crédits limitatifs*; les crédits supplémentaires et extraordinaires ainsi que le bon « Crédit de guerre », maintenu même après la guerre, le montrent suffisamment.

La situation de la Grande Roumanie ne permettait pas. en effet une évaluation exacte des crédits nécessaires aux besoins du pays, toutefois il nous semble qu'on a trop abusé de l'habitude prise de recourir au « Crédit

(1) Rapport de M. Angelesco sur le budget 1920-1921, p. 5.

de guerre » ou aux crédits supplémentaires et extraordinaires, sans faire appel au contrôle du Parlement, toutes les fois que le besoin s'en faisait sentir. Il est à signaler également l'abus qu'on fit de l'émission des Bons du Trésor.

L'absence d'un contrôle préventif des dépenses et des engagements de l'Etat fut aussi une des lacunes de la politique budgétaire (1). Les prévisions budgétaires ont été presque toujours dépassées et si par hasard il en restait des crédits non dépensés, on s'empressait de les utiliser dans les derniers jours de l'année (2). L'absence d'une institution de contrôle qui puisse juger l'utilité et empêcher éventuellement une dépense priva les budgets roumains des dépenses bien inutiles. Cette institution serait nécessaire, car le contrôle des dépenses engagées ne suffit pas ; il faudrait un contrôle de l'utilisation des crédits. Comme le remarque M. Raoul Péret (3) : « Le contrôle des dépenses engagées donne incontestablement d'excellents résultats, mais, ainsi que son nom l'indique, il a simplement pour objet, de la part de celui qui l'exerce, de s'assurer que la dépense a été engagée conformément aux règles législatives ou aux règlements. Ce que je voudrais instituer, c'est le contrôle de l'utilisation des crédits, car dès l'instant qu'un chef de service reste dans la limite des crédits qui lui ont été accordés, il peut dépenser sans avoir à rendre de comptes, alors même que la dépense est parfaitement inutile, et chacun sait

(1) Voir PASCANU. Le contrôle préventif des dépenses et des engagements de l'Etat. « L'Archive pour la Science et la Réforme sociale », III année, N° 4, p. 449.

(2) Rapport du budget 1920-1921.

(3) RAOUL PÉRET. Le problème budgétaire. Voir « *Problèmes financiers d'après-guerre* », p. 95.

que, dans presque toutes les administrations, l'usage s'est établi, en fin d'exercice, lorsqu'il y a quelque reliquat, de le dépenser sans aucune nécessité, uniquement pour que le Parlement ne réduise pas le crédit de l'exercice suivant ».

Tout ceci concerne les dépenses. Mais il y a aussi une autre cause à considérer pour comprendre la fâcheuse situation des budgets roumains. C'est la politique fiscale ou plutôt l'absence d'une politique fiscale énergique (1). Nous avons déjà analysé le système d'impôts de l'ancien royaume; ce système désuet a alimenté les ressources budgétaires pendant et après la guerre. Or, les charges de la guerre, ainsi que les dépenses de l'après-guerre imposaient, au contraire, un vigoureux appel aux impôts. Comme nous allons le voir dans le chapitre suivant le gouvernement se contenta d'augmenter en 1920, les impôts existants; or, cette augmentation était loin de suffire pour combler les déficits budgétaires. En 1921, le gouvernement présenta une sérieuse réforme des impôts directs pour obtenir un meilleur rendement du système fiscal, et une répartition plus équitable des charges de la guerre. Cette réforme ne trouva l'application que pour quelques impôts, car le gouvernement suivant, supprima sa mise en exécution pour revenir aux anciens impôts. Il va sans dire que le retard d'un fort appel aux impôts est désastreux, car les déficits budgétaires sont alors comblés par des emprunts et des émissions de papier-monnaie.

Cette politique fort fâcheuse contribua fortement au déséquilibre des budgets roumains. Elle a créé une si-

(1) Nous allons revenir dans le chapitre suivant,

tuation inégale pour les contribuables, qui continuaient, notamment dans les provinces réunies, à être soumis au régime des législations étrangères dont le système fiscal n'était pas le même que celui de l'ancien royaume.

Après ces considérations générales, entrons dans le domaine éloquent mais un peu aride des chiffres. Signalons d'abord que les conditions anormales de la Roumanie d'après-guerre ne permirent l'établissement d'un budget qu'à partir de 1920-21, et cela dans des conditions très incertaines. L'évolution des dépenses et des recettes était très hasardeuse en raison de l'état de guerre que la Roumanie subissait par le voisinage des Etats gagnés aux idées communistes et par les incursions des banques ennemies sur son territoire.

Les budgets de 1918-19 (1) et 1919-20 (2) furent établis d'après le budget 1916-17 par des douzième provisoires qui n'étaient, à vrai dire, qu'une simple formalité. Les ordonnancements qui dépassaient ce budget étaient inscrits comme crédits supplémentaires ou extraordinaires. La majorité des dépenses étaient soutenues par les emprunts.

Pour le budget de l'exercice 1918-19, nous avons la situation suivante (ancien royaume ; le territoire occupé est compris à partir du 18 novembre 1918) (3).

(1) Voir *Journal du Conseil des Ministres* N° 303 du 7 mars 1918. *Journal officiel* N° 300 du 20 mars 1918. Voir Loi du 18 août 1918, *Journal officiel* N° 118 du 18 août 1918.

(2) Voir Décret N° 1447 du 29 mars 1919, *Journal officiel* N° 295 du 31 mars 1919.

(3) Voir DOBROVICI. Le budget des dépenses 1922-23. « *Cronica Financiara* », juin-juillet 1922, p. 71.

DEPENSES.	Millions.	RECETTES.	Millions.
Ministère de la Guerre	Lei 216,7	Impôts directs	Lei 32,8
Ministère de Finances	326,1	Impôts indirects	86,7
Ministère de l'Instruction	67,1	Droits de timbre	36,4
Ministère de l'Intérieur	84,6	Monopoles de l'Etat	115,5
Ministère de Travaux publics	89,2	Services publics	23,5
Ministère de la Justice	23,3	Domaines de l'Etat	26,5
Ministère des Domaines	13,9	Subventions	6,3
Ministère de l'Industrie et Commerce	5,5	Ministères	74,5
Ministère des Affaires étrangères	1,5		
Conseil des Ministres	0,2		
		Lei	402.229.472
	Lei 828.651.854		

soit un déficit de 426.422.283 lei.

Pour le budget de l'exercice 1919-20, la situation de la Grande Roumanie est la suivante (1):

	DEPENSES.	RECETTES
	—	—
	Millions lei.	Millions lei.
Ancien Royaume	4.162	1.111
Transylvanie (2)	687	697
Bukovine (2)	87	88
Bessarabie	267	103
	5.005	2.002

soit un déficit de 3.202 millions. Le budget de l'ancien royaume, à lui seul, représente un déficit de 3.051 millions; sa situation pour l'exercice 1919-20 s'établit comme suit (3) :

(1) Voir DOBROVICI, *op. cit.*, p. 72 et suiv.

(2) Les chiffres sont établis seulement pour 12 mois (1^{er} avril 1919-31 mars 1920).

(3) DOBROVICI, *op. cit.*, p. 72.

DEPENSES.		Millions.	RECETTES.		Millions.
Ministère de la Guerre	Lei	1.473,1	Impôts directs .Lei		66,5
Ministère des Finances		984,2	Impôts indirects . .		322,8
Ministère de l'Instruction		260,1	Droits de timbre . .		93,7
Ministère de l'Intérieur		399,2	Monopoles		263,6
Ministère des travaux publics		751,4	Services publics . . .		88,7
Ministère de la Justice		44,1	Domaines de l'Etat . .		59,5
Ministère de Domaines		201,3	Subventions		15,2
Ministère de l'Industrie et Commerce		40,2	Ministères		201,3
Ministère des Affaires étrangères		7,1			
Conseil des Ministres		1,3			
Lei		4.162.665.782			

On remarque par ces chiffres l'accroissement rapide des dépenses et des recettes par rapport au budget précédent. En dehors d'une augmentation absolue des dépenses, nous devons tenir compte que le budget de 1918-19 ne comprend que la Moldavie et le territoire envahi, seulement à partir du 18 novembre 1918. Toute comparaison que nous pourrions faire entre ces deux budgets (1918-19 et 1919-20) serait faussée par cette considération. Ce qu'il faut surtout remarquer, ce sont les dépenses du Ministère de la guerre qui ont augmenté dans la proportion de 1 à 7. Notons également que le déficit de ces deux gestions atteint environ 450 millions pour l'exercice 1918-19 et 3 milliards pour l'exercice 1919-20.

Passons maintenant au premier budget de l'après-guerre celui de 1920-21, c'est également le premier budget établi depuis 1916-17, et le premier de la Grande Roumanie.

Le budget 1920-21 a été voté le 16 août 1920 (1) sans

(1) Le gouvernement avait été autorisé par une loi du 22 août à assurer la gestion de l'Etat d'après le projet de budget présenté jusqu'au 15 décembre 1920. Avant cette date le budget 1920-21 devait être voté. Voir *Journal officiel* N° 42 du 22 août 1920.

discussion. Ce fut un budget provisoire, comme le remarque d'ailleurs l'exposé des motifs qui l'accompagne. A cause des circonstances, on n'a pu établir que le *budget ordinaire*, bien que, jusqu'à ce que les charges issues de la guerre aient disparu — déclare le rapporteur de ce budget, — il faudrait prévoir également un budget extraordinaire.

Le budget 1920-21 évalue les dépenses à 6.600 millions de lei (1) et les revenus à 6.090 millions, soit un déficit de 509.080.000 lei. « Pour couvrir ce déficit — dit l'art. 6 du projet de budget — on laisse pleins pouvoirs au gouvernement pour prendre toutes mesures qui lui sembleront justifiées ». Formule très vague et très imprécise par laquelle le gouvernement se dérobe ainsi au contrôle du Parlement.

Le résultats de la gestion de l'exercice 1920-21 s'est clôturé par un déficit beaucoup plus grand que celui estimé par les évaluations budgétaires, puisqu'il atteint un montant de 2.550 millions de lei. La situation des dépenses et des recettes s'établit ainsi (2) :

		DEPENSES.	RECETTES.
Ancien Royaume	Lei	5.907.828.018	3.260.788.550
Transylvanie (3)		610.703.294	678.130.068
Bukovine (3)		111.670.484	198.917.007
Bessarabie		342.977.140	285.314.035
	Lei	6.973.178.938	4.423.149.661

Le budget de l'*ancien royaume* pour l'exercice 1920-21 fut le suivant :

(1) Les crédits supplémentaires et extraordinaires figurent dans ces dépenses pour 496.320.327 lei.

(2) D'après DOBROVICI, *op. cit.*, p. 73 et suiv.

(3) Seulement pour 12 mois (1^{er} avril 1920-31 mars 1921).

DEPENSES.	Millions de lei.	RECETTES.	Millions de lei.
Ministère de la Guerre	2.055,8	Impôts directs	210,6
Ministère des Finances	1.107,3	Impôts indirects	1.431,2
Ministère de l'Instruction	311,4	Monopoles	566,4
Ministère de l'Intérieur	386,5	Services publics	282,4
Ministère des Travaux publics	437,7	Domaines de l'Etat	108,7
Ministère de la Justice	79,8	Subventions	44,5
Ministère des Domaines	97,8	Ministères	273,2
Ministère de l'Industrie et Commerce	81,2		3.260,7
Ministère des Affaires étrangères	10,9		
Ministère du Travail	25,0		
Ministère des Arts	79,9		
Ministère des Communica- tions	1.149,5		
Sous-secrétariat de la ré- fection	18,4		
Comité agraire	61,5		
Conseil des Ministres	4,0		
	5.907,8		

Si l'on compare les résultats de cet exercice avec les prévisions budgétaires, on observe que les dépenses n'ont pas trop dépassé les crédits prévus (373 millions); par contre, les recettes ont accusé une diminution très forte (1.666 millions). Il est de toute évidence que le déficit prévu fut aussi fortement dépassé; il se chiffre par 2.550 millions.

Si l'on compare la situation de cet exercice 1920-21 avec la situation de l'exercice précédent, on remarque tout d'abord une diminution sensible du déficit budgétaire. De 3 milliards, le déficit passe à 2,5 milliards soit une diminution de 500 millions.

En ce qui concerne *les dépenses* de l'ancien royaume, on remarque l'institution des 4 nouveaux ministères: travail (1), arts et cultes (2) communication (3) et sous-

(1) Décret-loi N° 1327 du 29 mars 1920. *Journal officiel* N° 272 du 30 mars 1920.

(2) Décret-loi N° 2591 du 13 juin 1920. *Journal officiel* N° 57 du 15 juin 1920.

(3) Décret-loi N° 2591 du 13 juin 1920. *Journal officiel* N° 57 du 15 juin 1920.

secrétariat de la reconstruction économique ainsi que la création d'un Comité agraire (1) destiné à diriger et à contrôler les travaux nécessaires à l'expropriation et à la répartition de terres au paysans.

De ces ministères nouvellement institués, celui des communications représente 1.149 millions soit le 1/5 du total des dépenses.

On remarque également une augmentation des autres dépenses. En premier lieu figurent celles du Ministère de la guerre; de 1.473 millions (1919-20) elles passent à 2.055 millions (1920-21), soit 40 % d'augmentation. Ces dépenses furent causées surtout par la mobilisation et la guerre que la Roumanie dut soutenir contre les attaques hongroises ainsi que par la concentration des troupes roumaines pour parer aux menaces d'envahissement des armées soviétique. En second lieu on constate un accroissement des dépenses du Ministère des finances, qui passent de 984 millions (1919-20) à 1.107 millions (1920-21) soit 12 % d'augmentation.

Les dépenses des Ministères de l'Instruction publique de la Justice, du Commerce et de l'Industrie des affaires étrangères accusent de légères augmentations dues surtout à la dépréciation de la monnaie roumaine dont il faut toujours tenir compte en comparant les deux exercices budgétaires. Les dépenses des autres Ministères (Intérieur, Travaux publics, Domaine) accusent de légères diminutions, causées surtout par la restriction de leurs attributions et par la création de nouveaux départements.

(1) Décret-loi N° 1360 du 30 mars 1920. *Journal officiel* N° 273 du 30 mars 1920.

En ce qui concerne *les recettes* de l'ancien royaume, on observe de prime abord l'importance des impôts indirects. En effet, tandis que dans le budget 1919-20 les contributions indirectes se chiffrent par 37 % du total de recettes (y compris le droit de timbre et d'enregistrement) (1), dans le budget 1920-21 elles représentent 54 % (2). La différence est sensible puisqu'on passe de 322 millions à 1.431 millions, soit plus d'un milliard de lei.

La politique des forts appels aux impôts indirects, politique que les gouvernements roumains se sont toujours efforcés de poursuivre, apparaît clairement derrière ces chiffres.

Les contributions directes interviennent dans ces deux budgets avec approximativement 6 % du total des recettes. La différence entre le rendement des impôts directs et des impôts indirects nous semble très forte (3).

Si l'on ajoute d'une part: les recettes produites par les impôts directs, indirects, les droits de timbre et de l'enregistrement, on remarque qu'elles représentent 43 % en 1919-20 et 64 % en 1920-21 (par rapport aux totaux de ces budgets). D'un autre côté, les recettes des monopoles, services publics et domaines de l'Etat représentent 37 % en 1919-20 et 29 % en 1920-21. Si l'on se rappelle les chiffres obtenus par les revenus réalisés à la suite de l'activité industrielle et commerciale de l'Etat (proportion qui arrivait jusqu'à 50 % dans le budget 1914-15), on voit que la politique budgétaire d'après

(1) 29 % sans droits de timbre.

(2) 43 % sans droits de timbre.

(3) Voir *supra*, p. 494.

guerre s'oriente de plus en plus vers des impôts; et empressons-nous de remarquer qu'elle se dirige surtout du côté des impôts indirects, car ceux-ci alimentent pour plus de moitié (54 %) le budget 1920-21. Nous avons suffisamment insisté dans les chapitres précédents sur l'iniquité de cette politique pour ne plus y revenir. Retenons que c'est là un des principaux griefs qu'on peut adresser à la politique fiscale d'après-guerre, politique qu'on avait d'ailleurs suivie depuis longtemps et que l'après-guerre n'a fait que renforcer. C'est une politique peu énergique qui n'envisage pas la question dans toute son ampleur pour procéder avec fermeté à l'assainissement des finances publiques.

Passons maintenant au budget 1921-22, voté le 19 juillet 1921.

L'éminent Ministre des finances, M. Titulesco, essaya par ce budget, d'entrer dans la voie de la réorganisation des finances roumaines. Dans son remarquable projet de budget, le Ministre indiqua les 3 principes directeurs qui ont présidé à l'élaboration du budget 1921-22 :

« 1) Réduire les dépenses publiques, le plus possible, jusqu'à la limite extrême d'où commence la désorganisation des services et cela sur la base des données qu'on possède aujourd'hui; continuer les réductions pendant l'année financière, sur la base de nouvelles données à établir .

2) Augmenter les revenus par la création de nouveaux impôts jusqu'à la limite qu'il est dangereux de dépasser sans gêner la production.

3) Faire honneur aux dettes contractées et entrer franchement dans la voie de l'exécution des nouvelles dettes qui nous attendent avec la ferme intention d'aller jusqu'au bout pour rétablir l'équilibre financier.

L'examen du budget que je présente doit donc être fait en tenant compte des idées suivantes: économies, impôts nouveaux, liquidation des charges de guerre et reconstruction » (1).

M. le Ministre des finances pour y arriver, divisa d'abord le budget de la Grande Roumanie en: *budget ordinaire* et *budget extraordinaire*.

Les *évaluations* budgétaires étaient les suivantes :

BUDGET ORDINAIRE.

Revenus		7.708.477.296 lei.
Dépenses		7.669.728.190 lei.
Fonds pour ouverture de crédits.	. .	38.749.106 lei

BUDGET EXTRAORDINAIRE.

Revenus		2.500.000.000 lei.
Dépenses	{ Reconstruction . . .	1.100.000.000 lei.
	{ Liquidation . . .	1.400.000.000 lei.

Les évaluations du budget ordinaire étaient ainsi établies :

(1) Exposé du budget 1921-1922, p. 45.

DEFENSES.	Millions de lei.	RECETTES.	Millions de lei.
Ministère de la Guerre . . .	925	Impôts directs	722
Ministère des Finances . . .	1.926	Impôts indirects	2.214
Ministère de l'Instruction . .	781	Droits de timbre	564
Ministère des Arts	215	Monopoles	1.350
Ministère de l'Intérieur . . .	685	Ministère des Communica-	
Ministère des Travaux pu-		tions et serv. afférents (1)	2.340
bliques	202	Domaines de l'Etat	185
Ministère de la Justice . . .	224	Subventions	23
Ministère de Domaines . . .	134	Ministères	309
Ministère de l'Industrie et			
Commerce	93		7.708
Ministère des Affaires étran-			
gères	32		
Ministère du Travail	22		
Ministère de l'Agriculture (2)	164		
Ministère des Communica-			
tions	2.260		
Conseil des Ministres	3		
	7.669		
Crédits supplémentaire et			
extraordinaire	38		
	7.708		

Le premier souci de l'auteur de ce budget fut les *économies*. Il fut établi avec de sensibles réductions les crédits des divers ministères et spécialement le budget du Ministère de la guerre. De plus par l'art 3 de la loi budgétaire, le Ministère des finances fut autorisé à réduire et à supprimer par décret royal les dépenses qui seraient jugées trop fortes ou inutiles, même au cours de l'année financière 1921-22. Pour pouvoir effectuer ces réductions, il est évident que le Ministère des finances devait prendre l'avis de la commission budgétaire et l'approbation du Conseil des Ministres.

Signalons aussi l'art. 7 prévoyant que les divers Ministères ne pourraient ordonnancer les dépenses pré-

(1) Le Ministre des finances roumaines voulut d'abord défalquer les dépenses et les revenus du Ministère des communications pour constituer un second chapitre du budget ordinaire. On renonça à cette idée, ce qui explique la présence de ce poste parmi les recettes.

(2) Le Ministère des domaines et de l'agriculture fut divisé en deux ministères : le Ministère des domaines et le Ministère de l'agriculture.

vues par le budget, que par 12 mensualités égales. Cette mesure a été inscrite pour pouvoir mieux constater les réductions et les suppressions de dépenses qui pourraient être nécessaires.

Le budget 1921-22 fut établi pour chaque département d'après le chiffre de dépenses définitivement accordées dans l'exercice précédent, c'est-à-dire celui qui fut obtenu en tenant compte des crédits budgétaires, supplémentaires et extraordinaires après déduction des annulations de crédits.

Il va sans dire que la méthode adoptée par le Ministère des finances était celle qui pouvait offrir le plus de précision. Toutefois signalons que l'exercice 1920-21 avait été un exercice anormal, la Roumanie n'étant pas encore entrée dans la voie de la reconstitution de sa vie économique et financière. De plus, on doit observer que la Roumanie était en pleine crise d'inflationnisme; les chiffres établis par le budget 1921-22 auraient donc dû tenir compte davantage de la perte subie par la monnaie roumaine pendant l'année 1920-21, ou alors, il faut en déduire que le gouvernement supposait non seulement une stabilisation de la valeur monétaire, mais encore il s'engageait à revenir à la valeur de 1920-21.

Le budget 1921-22, étant calculé d'après les dépenses de 1920-21, est en réalité établi d'après celui de 1916-17 (1). En considérant la dépréciation monétaire de 1921-22 comme ayant diminué de 10 fois la valeur de la monnaie, le montant du budget de l'ancien royaume devrait se chiffrer par 6,5 milliards; en y ajoutant encore 6 milliards pour les nouveaux territoires réunies

(1) A son tour ce budget est greffé sur le budget 1901-02.

(car ils représentent presque la surface de l'ancien royaume) le budget de la Grande Roumanie devrait s'élever à 11 milliards environ (1). Or, le budget ordinaire de 1921-22 se chiffre par 8 milliards environ. Il est donc probable que le Ministre des finances comptait sur une compression des dépenses et sur une hausse de la valeur monétaire.

Nous devons aussi tenir compte que le budget 1921-22 était *en réalité* le premier budget depuis la guerre, le précédent n'ayant été qu'un budget fictif. Dès lors il est évident qu'il ne pouvait pas tout prévoir et l'équilibre ne pouvait être assuré que par une évolution progressive.

L'exercice 1921-22 n'étant pas encore clôturé au moment où nous écrivons ces lignes, nous ne pouvons juger les résultats de cette gestion que d'après le chiffre de dépenses et de recettes pour la période comprise entre le 1^{er} avril 1921 et le 31 mars 1922. Pour cette période, la situation est la suivante (y compris les terroirs réunis) (2).

(1) Voir pour plus de détails : IOANID, L'œuvre financière de M. Titulesco, « *Viata Romaneasca* », octobre 1921, p. 38.

(2) Voir DOBROVICI, *op. cit.*

DEPENSES.	Millions de lei.	RECETTES.	Millions de lei.
Ministère de la Guerre . . .	1.474	Impôts directs	482
Ministère des Finances . . .	622	Impôts indirects	2.910
Ministère de l'Instruction . .	615	Droits de timbre	613
Ministère des Arts	153	Monopoles	1.132
Ministère de l'Intérieur . . .	695	Services publics	310
Ministère des Travaux pu- bliers	215	Domaine de l'Etat	137
Ministère de l'Industrie et du Commerce	97	Subventions	23
Ministère de la Justice . . .	204	Ministères	641
Ministère des Domaines . . .	161		
Ministère des Communica- tions	796		6.148
Ministère des Affaires étran- gères	21		
Ministère du Travail	25		
Ministère de l'Agriculture . .	14		
Conseil des Ministres	5		
« Casa Noastra » (1)	4		
Payement du portefeuille . .	880		
	6.117		

D'après ces chiffres le budget 1921-22 présente donc un excédent de 31 millions. Mais ce n'est qu'un excédent apparent car les chiffres ci-dessus ne comprennent que 12 mois de l'exercice budgétaire. Se soldera-t-il en fin de compte par un excédent ? Aussi que le remarque M. V. Bratiano, dans son exposé des motifs du budget 1922-23, nous sommes plutôt enclins à prévoir un déficit.

Si l'on compare les évaluations budgétaires, avec le résultat de ces 12 mois (1 avril 1921, 31 mars 1922) on constate la grosse différence qui existe entre le chiffre prévu pour les dépenses du Ministère de la guerre et le chiffre atteint.

Pour 12 mois, les dépenses de ce Ministère dépassent

(1) C'est institution ayant pour but de préparer et de conduire l'expropriation en Bessarabie. Voir le décret-loi N° 4091 du 6 octobre 1920. *Journal officiel* N° 166 du 29 octobre 1920.

les prévisions de 522 millions, soit 56 % par rapport aux évaluations; rien ne permet de prévoir de combien les prévisions seront encore surpassées. Pour le reste des dépenses il est impossible de porter aucun jugement, ces chiffres ne comprenant la totalité de l'exercice 1921-22.

En ce qui concerne les recettes, on peut remarquer la forte proportion fournie par les impôts indirects. Rien qu'en 12 mois l'apport de ces impôts (y compris les droits de timbre et d'enregistrement) représentent 57 % du total des recettes. Ils ont même dépassé les prévisions budgétaires de 845 millions, soit 31 %.

On retrouve encore la même politique fiscale basée presque uniquement sur les impôts indirects. Signalons également que pour l'exercice 1921-22 on a perçu pendant les mois d'avril et de mai: 218 millions pour 580 millions de dépenses (dont 180 millions pour le compte budget du Ministère de la guerre).

Analysons maintenant le *budget extraordinaire* :

Ce budget contient 2 chapitres: I. *La liquidation*, qui envisage le règlement des dettes contractées pendant et après la guerre et celles nécessaires pour l'application des réformes sociales.

II. *Les réparations*, qui envisagent l'aide financière pour la reconstruction et le développement de l'outillage national.

Le budget extraordinaire s'établit de la façon suivante:

CHAPITRE I.

La liquidation.

DEPENSES.	Millions de lei.	REVENUS.	Millions de lei.
1. La dette publique pour l'année 1921	98	1. Disponibilités actuelles de l'Etat roumain en devises étrangères	
2. Le payement des coupons arriérés en Angleterre, en France et dans les autres pays jusqu'au 1 ^{er} avril 1921	100	2. Recettes à recouvrir ultérieurement	
3. Bons de réquisition et dommages de guerre	200	3. Créances sur les puissances ex-ennemies	
4. Fonds pour couvrir les dépenses déjà effectuées	100	4. Les sommes déjà dépensées afférentes à l'art. 4 du budget extraordinaire des dépenses pour l'année 1921-1922	
5. L'amortissement de la dette de l'Etat à la Banque Nationale	300	5. Les sommes que doivent verser les paysans ayant reçu des terres comme annuité ou fermage	
6. L'amortissement des diverses dettes	103	6. L'impôt exceptionnel et progressif sur le capital	
7. Fonds pour couvrir les écarts du change	300		
8. L'expropriation	200		
Total	1.400	Total	1.400

CHAPITRE II.

Les réparations.

DEPENSES.	Millions de lei.	REVENUS.	Millions de lei.
1. Ministère de l'Instruction publique (construction d'écoles)	50	1. L'excédent budgétaire (s'il existe)	
2. Ministère de la Guerre pour le matériel de guerre	250	2. Les revenus de la nouvelle organisation de l'exportation	
3. Ministère des Communications pour le matériel et les constructions	400	3. Les revenus de la mise en valeur de quelques richesses de l'Etat	
4. Ministère des Travaux publics pour la construction de ponts et voies ferrées	100	4. L'emprunt exclusivement destiné aux réparations	
5. Ministère des Travaux publics pour la réfection des régions dévastées par la guerre	50	Total	1.100
6. Ministère des Cultes et des Arts, pour les constructions scolaires	10	Total général	2.500
7. Service sanitaire	30		
8. Constructions nouvelles	20		
9. Fonds pour dépenses imprévues	40		
10. Fonds de roulement pour les nouvelles exploitations publiques	150		
Total	1.100		
Total général	2.500		

Quelques explications, que nous empruntons à l'exposé des motifs du budget, sont nécessaires pour rendre plus compréhensibles les postes de ces deux chapitres du budget extraordinaire.

D'abord en ce qui concerne *la liquidation* :

1. *La dette publique pour l'année 1921.* Il s'agit dans ce budget extraordinaire de la dette flottante, la dette consolidée étant inscrite au budget ordinaire.

Cette dette flottante se divise en *dette de guerre* et en *dette pour le ravitaillement et l'achat de matériel*. La première est une dette de l'Etat roumain envers certains Etats étrangers, la seconde une dette envers des particuliers.

Pour la dette de guerre envers les Etats alliés, le Ministre des finances a obtenu la prorogation et la capitalisation des intérêts, pour une durée déterminée susceptible d'être renouvelée.

En ce qui concerne les Bons du Trésor, détenus par les particuliers, on a prévu dans le budget un fond spécial pour le paiement d'un intérêt de 8 1/2 % par an, en monnaie qui a servi à libeller les Bons. C'est cet intérêt de 8 1/2 % qui fut inscrit dans le budget extraordinaire (1).

2. *Le payement des coupons arriérés en Angleterre, en France et dans les autres pays jusqu'au 1^{er} avril 1921.*

Le principe dont le Ministre de finances roumaines

(1) Les intérêts de la dette flottante extérieure	139 millions.
Les intérêts de la dette flottante intérieure	35 millions.

Total . . 174 millions.

En retranchant 77 millions pour les intérêts prorogés, il reste 96 millions inscrites au budget extraordinaire.

s'est inspiré pour payer les intérêts de la rente roumaine, a été d'acquitter les coupons seulement aux sujets des puissances alliées qui pouvaient justifier de la possession des titres avant le 1^{er} août 1914.

Un décret roumain d'août 1916 avait immobilisé les titres appartenant aux sujet ennemis à partir du 15 août 1916. Mais si l'on observe que les législations des puissances alliées interdisaient du mois d'août 1914, le commerce avec l'ennemi et l'introduction des titres étrangers sans l'autorisation du Gouvernement, on peut prendre comme date de l'immobilisation, le 1^{er} août 1914.

La question en Angleterre ne présentait aucune difficulté. En France, en raison de quelques difficultés pour les porteurs d'établir la preuve que les titres non estampilés en 1918 par l'Office des biens privés de Paris étaient bien en leur possession avant 1914, on retarda quelque peu le paiement des coupons « bien que — dit M. le Ministre des finances — la provision ait été déjà constituée dès mois de décembre 1920 ». En Belgique, la question était très délicate, étant donné qu'avant la guerre on payait des coupons pour un capital d'environ 1,6 millions, alors qu'après la guerre on demandait le paiement des coupons pour un capital de 200 millions. La question semble devoir être réglée prochainement d'une façon satisfaisante pour les deux parties.

Par cette mesure, et par un estampillage spécial, M. le Ministre des finances espérait opérer une sélection de la rente roumaine, de façon à pouvoir annuler, conformément au Traité de Versailles, toutes celles qui se trouvaient aux mains de ressortissants des puissances ennemies.

Les dépenses de cette opération furent évaluées à 100 millions.

3° *Bons de réquisition et dommages de guerre.* Ce sont les paiements effectués aux détenteurs de Bons de réquisition et aux sinistrés de la guerre. M. le Ministre envisageait cette opération sous la forme d'une émission de rente amortissable, exempte d'impôts et garantie par la production de l'impôt sur le capital. L'opération devait faire l'objet d'une loi spéciale.

Pour faire face à ce paiement, 200 millions ont été prévus dans les dépenses du budget extraordinaire.

4° *Fonds pour couvrir les dépenses déjà effectuées.* Il s'agit des dépenses effectuées sans couverture légale. C'est un chapitre inscrit dans le budget, uniquement pour se conformer aux dispositions de la loi sur la comptabilité de l'Etat.

5° *L'accroissement de la dette de l'Etat envers la Banque Nationale.* C'est le chapitre par lequel on voulait assurer le remboursement des emprunts contractés à la Banque Nationale. Par ce remboursement, on voulait assurer une progression lente de la déflation. 300 millions furent inscrits à cet effet.

La somme nous semble minime, si l'on tient compte que, dans ces conditions, le remboursement sera effectué en 30 ans environ. C'est probablement le montant minimum que le gouvernement s'engageait à rembourser, mais qui pouvait être augmenté, dans les budgets suivants.

Toutefois, ces 300 millions apparaissent comme une somme beaucoup trop réduite pour pouvoir dire qu'on s'engageait ainsi dans la voie de la déflation.

6° *L'amortissement des diverses dettes.* C'est un chapitre destiné à subvenir aux besoins imprévus pour le paiement de certaines dettes de l'Etat.

7° *Fonds pour couvrir les écarts du change.* Etant donné que les dépenses à l'étranger sont effectuées en monnaies étrangères d'un cours bien supérieur à celui de la monnaie roumaine, on a inscrit un crédit de 300 millions pour combler les écarts de cours. Il ne faut oublier que l'Etat se procure de la monnaie étrangère non seulement par l'achat des devises étrangères sur le marché, mais aussi par la vente de ses produits en devises étrangères ou par l'obtention des crédits; de sorte que M. le Ministre estime le crédit de 300 millions comme suffisant.

8° *L'expropriation.* C'est le chapitre prévoyant des crédits pour le paiement des terres expropriées. On a inscrit, à cet effet, 200 millions, somme évidemment minime, mais « les exigences de la justice — remarque justement le Ministre des finances roumaines — doivent se concilier avec les possibilités financières ».

Ce qui caractérise le budget extraordinaire, c'est que toute dépense a une contrevaletur juridique ou économique, soit sous forme de réduction de la dette publique, soit sous forme d'investissement (1). « *Le budget extraordinaire* — dit M. le Ministre des finances — *ne prévoit donc, à proprement parler, des dépenses, mais des transformations de la richesse nationale ou la réduction de notre dette publique* ».

(1) L'Exposé des motifs, p. 61.

En ce qui concerne les recettes, qui doivent compenser les dépenses ci-dessus, on a inscrit:

1° Les disponibilités de l'Etat roumain, calculées en devises étrangères (soit: 96 millions de francs de l'emprunt de décembre 1920 ; quelques centaines de milliers de *dollars* (1) à la Bank of Roumania; 105.000 livr. sterl. à la Banque Schröder de Londres, etc.).

2° Les recettes à percevoir ultérieurement comme paiement des céréales vendues au gouvernement français.

3° Les créances sur les puissances ex-ennemies, soit 14 millions de couronnes-or (217 millions de lei) que l'ancienne Banque Austro-Hongroise devait payer, conformément à la décision de la Commission des Réparations.

Enfin, les sommes déjà dépensées, prévues à l'art. 4 du budget extraordinaire de liquidation; les sommes que les paysans verseront contre les terres qu'ils ont reçues et enfin les sommes produites par la perception de l'impôt sur le capital.

En dehors de la liquidation, on avait inscrit dans le budget extraordinaire un second chapitre relatif aux *réparations*. Comme le remarque le Ministre des finances: « la liquidation, c'est le passé, les réparations, c'est l'avenir »; et cet avenir n'a pas été négligé dans le budget extraordinaire.

Le programme des réparations nécessite évidemment de fortes disponibilités. C'est pour cela que par ce budget extraordinaire, on ne fait seulement que commencer l'œuvre de la reconstruction. On espère obtenir l'argent

(1) L'Exposé des motifs, p. 67.

nécessaire à cette opération par l'impôt sur le capital, par voie d'emprunt et enfin par la mise en valeur des richesses roumaines (1).

« La mise en valeur, par la nation roumaine et à son profit, des immenses richesses de la Roumanie — dit M. le Ministre des finances — constitue notre salut devant les charges présentes et la mission que la génération actuelle doit accomplir.

La mise en valeur de nos richesses naturelles doit être effectuée conformément à un programme de nationalisation et avec la participation de l'Etat.

L'intervention de l'Etat est une nécessité, non seulement parce qu'elle relève le prestige de l'initiative privée avec laquelle elle s'associe, mais aussi parce que l'Etat doit avoir le contrôle moral de l'activité économique. Cette activité doit être avant tout nationale ».

« La Roumanie n'est pas xénophobe, continue l'exposé des motifs. Elle ne repousse pas l'aide du capital étranger qui voudrait s'associer au capital roumain dans les conditions imposées par l'intérêt national. Dans la mesure où il ne voudra pas accomplir en Roumanie une fonction politique, mais seulement une fonction économique, il trouvera toujours chez nous les avantages et la sécurité auxquels il a droit. Sa rétribution sera égale à celle du capital national ». »

Ces paroles nous montrent le vaste plan élaboré par le Ministre des finances roumaines, lors de l'établissement du budget extraordinaire. Elles prouvent également qu'un accueil amical est réservé aux capitaux étrangers.

(1) L'Exposé des motifs, budget 1921-22, p. 62.

Il est vrai que ce plan figurait à peine dans le budget extraordinaire. Les dépenses inscrites sont très approximatives et les recettes manquent de précision; mais il faut reconnaître que la tâche du Ministre des finances était très lourde, en raison des circonstances, des charges financières et des grands besoins de la Roumanie.

Sur ce budget extraordinaire, on avait dépensé au 1^{er} avril 1922: 543.211.059 lei (1). En ce qui concerne les recettes, on n'a pu faire rentrer dans les caisses de l'Etat que 14.030.000 de couronnes-or et 50 millions de couronnes-or sont encore à recouvrer. Le montant des créances ex-ennemies n'a pas encore été déterminé par la Commission des Réparations, l'impôt sur le capital n'a pas été non plus appliqué par le gouvernement suivant et les paysans ne verseront leur annuités qu'à partir de 1923.

En raison de ces changements, il est évident que le budget extraordinaire était destiné à être supprimé.

Le gouvernement qui succéda au pouvoir, envisageait une autre politique budgétaire. Ayant pris le pouvoir au mois de janvier, il lui était impossible de présenter et de faire voter le budget avant le 1^{er} avril 1922, d'autant plus que les nouvelles élections ont été terminées à la fin du mois de mars. Le gouvernement fit donc appel à l'art. 113 de la Constitution roumaine, afin de prolonger le budget existant pour l'exercice 1922-23

Les grandes réformes annoncées par l'éminent Ministre des finances, M. V. Bratiano, exigeaient, d'ailleurs,

(1) DOBROVICI, *op. cit.*, p. 57.

un temps beaucoup trop long pour que la présentation du budget fût possible avant le 1^{er} avril 1922.

« La constitution d'un budget réel correspondant aux besoins de l'Etat — remarque l'exposé des motifs du budget 1922-23 — peut se faire seulement dans le cadre d'une politique générale de consolidation financière. Elle doit tenir compte de tous les facteurs qui exercent une influence quelconque sur les conditions actuelles.

Ces facteurs sont :

a) Les changements dans l'organisation intérieure de l'Etat, dus autant à la formation de la Grande Roumanie qu'aux changements nés des réformes intérieures.

b) L'état d'insécurité laissé par la guerre, dans les régions où se trouve la Roumanie.

c) Les charges provoquées par la guerre.

d) La grande émission, conséquence de ces charges et de l'unification monétaire, le déséquilibre apporté par la dépréciation du change et l'augmentation brusque et anormale des engagements extérieurs qu'elle a provoquée.

Un examen rapide de la situation financière actuelle met en évidence ces besoins et montre non seulement la complexité de la question, mais aussi la nécessité d'établir et d'appliquer un programme de longue durée ».

Le budget sur lequel ont été établis les budgets d'après-guerre c'est — l'avons-nous déjà remarqué — le budget 1916-17, qui, à son tour, ne constitue que le budget d'économies établi en 1901. Il est évident que ce budget ne correspondait plus aux nouveaux besoins de la Roumanie.

C'est sur de nouvelles bases que le nouveau ministre

des finances roumaines voulait établir le budget afin d'organiser les services publics et les adapter aux besoins de la Grande Roumanie (1).

M. Bratiano supprima également l'application de la réforme fiscale (qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1921) pour la simplifier et la rendre conforme — dit l'exposé des motifs — au degré d'évolution économique et aux conditions générales de la Roumanie. La politique financière de l'augmentation des revenus doit être basée — continue le Ministre des finances roumaines — sur l'accroissement de la production et non sur une augmentation continue des tarifs existants (2).

Sans vouloir juger pour l'instant cette suppression de la réforme fiscale (3) on remarque que la tâche assumée par le nouveau Ministre des finances, est des plus lourdes. Elle exige en même temps un travail de longue haleine. Il nous semble donc assez légitime qu'on ait adopté cette solution transitoire consistant à appliquer le budget 1921-22, jusqu'à ce que la grande réforme annoncée soit prête.

Mais ce budget 1921-22 ne pouvait pas être appliqué entièrement, car bien des crédits — remarque M. Bratiano — avaient été évalués au-dessous des besoins réels; pour les couvrir on avait dû avoir recours au budget extraordinaire. D'autres crédits, par contre, dépassaient les nécessités réelles.

Le nouveau Ministre des finances a alors établi des

(1) M. Bratiano se propose en outre de changer l'année budgétaire pour la faire commencer le 1^{er} juillet de l'année.

(2) Exposé des motifs du budget 1922-23, p. 12.

(3) Nous allons revenir sur cette question dans le chapitre suivant.

budgets pour chaque département, en tenant compte des remarques ci-dessus.

En ce qui concerne les *revenus*, on procéda à une nouvelle évaluation, sur la base des impôts existant le 1^{er} janvier 1922 (1) et ayant comme base de comparaison les recettes produites pendant les neuf premiers mois de l'année financière 1921-22.

Le budget extraordinaire fut supprimé, car M. Bratiano ne le trouvait pas alimenté par des ressources réelles.

« Il n'a été — dit l'exposé des motifs — qu'un moyen dangereux pour augmenter le désordre budgétaire par des dépenses extraordinaires ». Ce budget devait être étudié de nouveau (pendant l'année 1922-23) avec les commissions budgétaires, de façon à tenir compte des droits attribués à la Roumanie par la Commission des Réparations, ainsi que de l'étudier d'accord avec la consolidation des émissions, la dette flottante et la réforme fiscale annoncée. Le budget extraordinaire — déclare M. Bratiano — ne peut pas être établi avant d'avoir dressé le budget ordinaire.

Les évaluations du budget 1922-23 furent les suivantes :

(1) De la réforme fiscale voté en 1921 étaient appliqué au 1^{er} janvier 1922: a) l'impôt sur le chiffre d'affaire, depuis le 1^{er} septembre 1921; b) l'impôt mobilier, depuis le 1^{er} avril 1921, et c) l'impôt sur les salaires depuis le 1^{er} avril 1921.

DEPENSES	Millions de lei.	REVENUS.	Millions. de lei.
Ministère de la Guerre	1.767	Impôts directs	650
Ministère des Finances	2.084	Impôts indirects	3.310
Ministère de l'Instruction	954	Droits de timbre	571
Ministère des Arts	223	Monopoles	1.623
Ministère de l'Intérieur	709	Ministère des Communica-	
Ministère des Travaux pu-		tions	3.125
blics	197	Domaine de l'Etat	186
Ministère de la Justice	219	Subventions	31
Ministère des Domaines	132	Ministères	562
Ministère de l'Industrie et			
du Commerce	219		10.061
Ministère des Affaires étran-		Revenus qui n'ont pas été in-	
gères	26	scrites dans le budget	
Ministère de l'Agriculture	161	1921-1922	56
Ministère de Communica-		Marchandises en dépôts et	
tions	3.187	débiteurs	200
Conseil des Ministres	1	Disponibilités à l'étranger . .	180
	9.904		10.498
Fonds pour fluctuations du			
change et commissions	593		
	10.498		

Si l'on examine les prévisions budgétaires pour l'exercice 1922-23, on constate que le budget 1922-23 accuse une sensible augmentation des dépenses. En premier lieu, on trouve l'accroissement des crédits du Ministère des communications, avec 927 millions, provoqué surtout par la reconstitution des moyens de transports. Le Ministre des finances roumaines s'est rendu compte que la question des transports est une des premières qu'il faut régler pour assurer la renaissance économique du pays.

L'augmentation des dépenses du Ministère de la guerre vient ensuite avec 843 millions. Elle est nécessitée par la situation de la Roumanie qui ne lui permet pas encore une réduction de son armée.

Enfin, nous signalons l'augmentation des dépenses du Ministère des finances avec 158 millions (1).

(1) En ce qui concerne le paiement des intérêts de la dette publique le budget 1922-23 prévoit les chiffres suivants :

Le total des augmentations se chiffre (pour tous les Ministères) par 2,258 millions de lei. Il faut ajouter également que 6 Ministères ont réalisé 61 millions d'économies (y compris le fonds pour l'ouverture des crédits).

Signalons que le budget 1922-23 prévoit aussi la faculté pour le Ministère des finances de réduire ou de supprimer les crédits pendant l'exécution du budget dans les mêmes conditions de l'art. 3 du budget 1921-22.

De plus, par l'art. 9, l'émission des Bons du Trésor est interdite, sauf pour ceux qui sont nécessaires à l'échange des Bons arrivés à échéance, ou pour le paiement des engagements contractés antérieurement.

En ce qui concerne les *recettes*, il faut noter que les prévisions budgétaires du budget 1921-22, comparées à

Pour la dette à l'intérieur :			
	Capital.		Intérêts.
Bons du Trésor à l'intérieur . Lei	593.285.339	Lei	29.664.266
Dette flottante à la Banque Nationale	12.400.000.000		32.000.000
Dette consolidée pendant la neutralité et après la guerre	4 877.006.252	'	245.070.692
Dette ancienne consolidée (dans le pays) environ	250.000.000		11.250.000
	Total des intérêts	Lei	317.984.959
Pour la dette à l'extérieur :			
	Capital.		Intérêts.
	Francs français .		Francs français.
Bons du Trésor à l'échéance du 31 mars 1923 (à la parité du change)	632.053.782		53.724.571
Rente consolidée à l'extérieur . . .	500.000.000		25.000.000
	Total des intérêts		78.724.571
Pour le paiement de ces intérêts le gouvernement dispose de :			
8.281.728 francs suisses	= 17.600.000 francs français.		
65.000 Livres Sterling (1 £ = 50 Fr.)	3.250.000	»	
	Total :	20.850.000	»
auquel il faut ajouter 578.745.714 lei prévue dans le budget.	57.874.571	» (1 fr. = 10 lei).	
	Total :	78.724.571 francs français	

celles du budget 1922-23 enregistrent une diminution des impôts directs de 72 millions, soit 10 %, par rapport aux évaluations de 1921-22. D'après l'exposé des motifs, cette diminution est justifiée par le fait que dans le budget 1921-22 les revenus des impôts directs furent d'abord évalués à 625 millions et portés ensuite à 727 millions par la commission budgétaire, pour équilibrer l'augmentation des dépenses. D'ailleurs, en les évaluant à 650 millions, on a pris comme base la production de l'exercice 1921-22.

On remarque ensuite un accroissement des revenus dans tous les autres postes du budget. Le premier qui s'impose concerne les impôts indirects qui ont passé de 2.214 millions à 3.320 millions soit une augmentation de 1.096 millions, ou 49 % par rapport aux prévisions de 1921-22. Tandis que dans les *évaluations* de 1921-22 les impôts directs représentaient 9 % et les impôts indirects 36 % (y compris les droits de timbre) dans le budget 1922-23 les impôts directs figurent pour 6 % et les impôts indirects pour 37 %. On retrouve encore ici la politique fiscale basée surtout sur les impôts indirects qui domine presque toute la gestion des finances publiques roumaines. Empressons-nous de remarquer qu'on s'est rendu compte de cette tendance et le Ministre des finances laisse entendre que c'est un phénomène passager, dû à la suppression de la réforme des contributions directes, et dès lors qu'il ne va durer que jusqu'à ce que la réforme fiscale annoncée soit votée.

Pour prolonger ce budget 1921-22 pour l'exercice 1922-23 et pour l'adapter aux lois de la comptabilité publique, on a disposé que les différents Ministères ne

pourraient ordonnancer des paiements que dans la limite des crédits votés pour 1921-22 (déduction faite des sommes qui ont été inscrites aux économies). Le surplus des dépenses (pour les Ministères de la guerre, finances, instruction, arts, intérieur, industrie et communications) devait être couvert par les crédits supplémentaires et extraordinaires qui ont été augmentés dans le budget 1922-23 (1).

De sorte que le budget 1922-23 se présente en ce qui concerne *la forme*, de la façon suivante :

Revenus	millions	10.498
Dépenses		7.708
Fonds pour l'ouverture de crédits supplémentaires		2.789

L'exécution de ce budget pour les mois d'avril et mai 1922 donne les chiffres suivants (2) :

Recettes	millions	1.209
Dépenses		517

soit un excédent de 692 millions. Comparativement aux mois d'avril et mai 1921, l'excédent est sensiblement supérieur.

On annonce également pour le premier semestre de l'année financière 1922-23 un excédent de 560 millions. C'est un excédent bien provisoire, empressons-nous de le remarquer, car ce sont les derniers mois de l'année financière qui sont les plus chargés au point de vue des dépenses. Ajoutons, enfin, qu'un projet de loi est actuellement à l'étude pour l'attribution d'un crédit de

(1) DOBROVICI, *op. cit.*, p. 58.

(2) DOBROVICI, *op. cit.*, p. 58.

600 millions nécessaires pour augmenter les salaires des fonctionnaires.

* * *

Ce bref exposé budgétaire d'après-guerre, nous a permis d'examiner des exposés des motifs, des rapports, des discours remarquables, qui envisagent la situation avec beaucoup de compétence et qui n'hésitent pas à dénoncer les maux pour y apporter les remèdes nécessaires à l'assainissement des finances roumaines.

On est alors quelque peu étonné que les résultats de ces gestions aient été si lents à se faire sentir, bien qu'on puisse constater une certaine amélioration dans les finances roumaines. Après avoir connu des budgets enregistrant un déficit de 3 milliards (1919-20), l'espoir d'un budget équilibré ou tout au moins n'enregistrant qu'un déficit réduit est actuellement permis, sans faire preuve d'un optimisme exagéré.

Il est juste de se rappeler que la situation laissée par la guerre a été très lourde et que les difficultés n'ont pas encore complètement disparu. Des budgets établis sur de nouvelles bases, envisageant non seulement l'équilibre des dépenses et des recettes, mais également l'organisation future de la Grande Roumanie deviennent de plus en plus nécessaires. Il est juste de considérer également que ces transformations, pour parvenir à une nouvelle organisation, nécessitent une certaine évolution, dans laquelle les tâtonnements sont inévitables. Mais ce qui nous semble moins légitime, ce sont les changements fréquents apportés à ce plan d'organisation. En lisant les exposés des motifs qui accompagnent

les budgets, on a l'impression que tout ce qui a été fait laisse beaucoup à désirer et qu'à l'avenir on fera mieux.

Il nous semble qu'un programme précis, bien défini, et, chose essentielle, bien exécuté, aurait mené plus rapidement vers l'assainissement des budgets roumains. Les changements apportés à ce plan d'organisation nous donnent l'impression de traduire, en dehors d'une grande partie de vérité, un esprit qui domine encore la vie économique et financière de la Roumanie: *la politique*. Une certaine tendance de politique de clientèle semble encore voiler quelquefois les bonnes intentions des Ministres des finances. L'opinion publique, assez mal renseignée sur les problèmes se rattachant aux finances, a couvert de louanges ou de critiques les œuvres des différents Ministres suivant que leurs œuvres protégeaient ou non ses intérêts personnels ou que les auteurs de ces réformes appartenaient à tel ou tel parti politique.

C'est dans ces conditions que les Ministres des finances ont dû travailler pour assainir les finances roumaines. Il faut donc leur rendre justice des efforts louables qu'ils ont fournis pour relever leur pays.

Nos critiques sur ce point doivent s'arrêter, car la Roumanie est à la veille de grandes réformes. M. V. Brătianu a annoncé dernièrement une réforme budgétaire et une réforme fiscale. Des commissions groupant les anciens Ministres des finances, les professeurs spécialistes des Universités roumaines, et quelques financiers, sont déjà au travail. Il convient donc d'attendre avec confiance ces deux réformes.

CHAPITRE IV

La question fiscale

Caractéristiques de la question fiscale de l'après-guerre.

— *Les impôts dans les provinces réunies. — Transylvanie. — Bukovine. — Bessarabie. — La nécessité de l'union fiscale. — L'augmentation du taux des impôts directs en 1920. — Le projet de réforme fiscale d'initiative parlementaire (déc. 1920). — La réforme fiscale de M. le Ministre des finances Titulesco, en août 1921. La réforme des contributions directes. — Impôts cédulaires. Impôt sur le revenu global. — Les idées directrices de la réforme des contributions directes à travers l'évaluation des revenus, la discrimination, la progressivité et la personnalité de l'impôt. Les critiques soulevées par la réforme des contributions directes. — L'impôt sur le luxe et le chiffre d'affaires. — Technique de l'impôt. — Considérations critiques. — L'impôt sur le capital et sur les bénéfices de guerre. — Technique des impôts. — Considérations critiques. — Considérations générales sur la réforme fiscale de M. Titulesco. — La suspension de l'application de la réforme fiscale. — Projet de réforme fiscale de M. le Ministre des finances, V. Bratiano (décembre 1922). — Technique de la réforme. — Considérations critiques. — Politique fiscale de la période d'après-guerre.*

La préoccupation de liquider les énormes charges issues de la guerre et de revenir à la vie économique et financière normale, a nettement caractérisé la politique financière active d'après-guerre.

Seule une politique fiscale énergique pouvait en effet parvenir à ce but. Or, les gouvernements des Etats se trouvaient en présence d'une situation très complexe. Tout d'abord, la guerre ayant détruit de nombreuses forces de production, l'Etat devait encourager leur reconstruction et en conséquence ne pas trop les surcharger d'impôts pour leur permettre de se relever rapidement. Ensuite la liquidation rapide des dettes contractées pendant les hostilités. Cette situation exigeait donc un chiffre de recettes très important qui ne pouvait être obtenu que par une politique fiscale très énergique. Une troisième question contribuait à compliquer encore le problème. L'idée de justice sociale issue de la guerre et du souffle démocratique qu'elle a laissé derrière elle se faisait de plus en plus sentir et devait présider dans la répartition des charges par l'impôt. La tâche des gouvernements n'était guère facile. Une réforme fiscale devenait nécessaire pour accroître les recettes et pour répartir les charges d'une façon plus équitable.

En ce qui concerne la Roumanie, cette réforme était indispensables par suite des graves défauts que présentait sa législation fiscale. De plus, la Roumanie se trouvait dans un cas très spécial, par suite de la nécessité d'unifier la législation fiscale de l'ancien royaume avec celles qui régissaient les nouvelles provinces réunies à la mère-patrie.

En résumé, trois motifs imposaient expressément une révision des contributions directes du pays :

a) La nécessité d'augmenter le rendement des impôts pour équilibrer les budgets de paix et pour procéder le plus vite possible à la liquidation des charges laissées par la guerre.

b) La nécessité de rendre le système fiscal plus conforme aux idées de justice et aux idées démocratiques de l'époque.

c) La nécessité d'unifier la législation fiscale de l'ancien royaume avec celles des provinces réunies, pour que le système d'impôts soit le même pour tous les roumains.

Nous avons déjà analysé les contributions fiscales de l'ancien royaume (1) et nous avons mis alors en évidence les traits essentiels qui nous permettaient de découvrir la nécessité de remplacer l'ancien système d'impôts roumains.

En ce qui concerne l'unification fiscale de la Grande Roumanie, nous devons remarquer que les provinces réunies étaient régies par des systèmes bien différents de celui de l'ancien royaume. Ainsi la législation fiscale de la Transylvanie et de la Bukovine était bien plus avancées à tous les points de vue. Le Bessarabie, au contraire, était régie par une législation fiscale très incomplète, peu productive et peu équitable.

La législation de ces trois provinces eut cependant une assez longue durée, même après la réunion à la mère-patrie. C'est pour rendre plus saisissant encore le con-

(1) Voir *supra*, p. 67.

flit flagrant entre les diverses législations fiscales qui régissaient la Grande Roumanie que nous allons exposer, le plus brièvement possible, le système d'impôts existant en Transylvanie, en Bukovine et en Bessarabie (1).

* * *

Le régime fiscal de *Transylvanie* (2) relève d'un système d'impôts assez complexe, bien supérieur à celui de l'ancien royaume.

L'armature des contributions directes comprend les impôts suivants :

1° L'impôt sur la terre; 2° L'impôt sur les mines; 3° L'impôt sur les maisons; 4° L'impôt général sur les bénéfices; 5° L'impôt sur les entreprises et les sociétés tenues de publier leurs bilans; 6° L'impôt sur les intérêts et rentes; 7° L'impôt supplémentaire général sur le revenu; 8° L'impôt sur le revenu global; 9° L'impôt sur la fortune acquise. Mentionnons également l'impôt sur les bénéfices de guerre, qui fut supprimé en 1920.

Pour mieux comprendre l'effort auquel les contribuables de cette province étaient soumis nous allons esquisser en quelques lignes, chacun des impôts ci-dessus désignés :

1° *L'impôt sur la terre* (3), frappe le revenu net cadastral des terres. Ce revenu est déterminé d'après la région, la nature et la qualité des cultures déduction faite pour les frais usuels nécessités par les récoltes.

(1) Voir pour plus de détails : TITULESCO, *Projet de loi pour la réforme des contributions directes*, p. 71-117; LAZEANO, *La nouvelle réforme fiscale en Roumanie*, p. 15-29.

(2) Nous voulons traiter ici des impôts directs.

(3) TITULESCO, *op. cit.*, p. 71.

C'est un impôt de répartition à la charge de la propriété et payé par le propriétaire. Le taux s'élève à 20 % du revenu. Sur cet impôt, on perçoit ensuite 30 % comme impôt supplémentaire (1) (soit 6 % du revenu) et 5 % pour les hôpitaux. Depuis la guerre, l'impôt sur la terre a été doublé, de sorte qu'il arrivait à 47 % du revenu cadastral. Ce taux, qui paraît excessif, ne l'est pas en réalité, car le revenu cadastral (déterminé en 1875), est très diminué par rapport au revenu réel de la terre (2). Ajoutons aussi que sur ce revenu, on déduit les impôts perçus pour la régularisation des eaux.

Toutes ces considérations nous laissent voir que le taux de l'impôt est, au contraire, très réduit.

2° *L'impôt sur les mines frappe :*

Les entreprises minières qui exploitent conformément à la loi minière.

Les mines de charbon.

Les professions concernant le lavage de l'or, exercées avec l'approbation de l'autorité minière.

Les installations servant à la transformation des produits des mines.

Le taux de l'impôt est de :

(1) C'est un impôt que nous examinerons plus loin et dont nous mentionnons ici uniquement pour relever les charges du revenu de la terre.

(2) D'après le cadastre le *revenu* des terres labourables était fixé comme suit :

1 ^{re} qualité	12.50	couronnes	par	juger	(1 juger = 5754 m ²).
2 ^e »	9 —	»		»	
3 ^e »	5.40	»		»	
4 ^e »	3.60	»		»	
5 ^e »	1.80	»		»	
6 ^e »	0.70	»		»	

7 % du revenu net, provenant de l'exploitation des mines de charbon.

5 % du revenu net, provenant des autres exploitations minières.

10 % du revenu net de toute installation que l'entrepreneur administre comme affaire indépendante.

3° *L'impôt sur les maisons* est établi sur les bâtiments destinés à l'habitation. Les fabriques et les ateliers ne sont donc pas frappés par cet impôt.

L'impôt sur les maisons prévoit deux modes d'imposition :

a) L'impôt « d'après les loyers », appliqué dans les villes où la moitié des maisons sont louées. Il prélève 9 % du loyer des habitations, lorsque la ville ne dépasse pas 1.000 habitants; 11 % dans les villes de 1.000-15.000 habitants et 14 % dans les villes qui comptent plus de 15.000 habitants.

b) L'impôt « basé sur le nombre de pièces » est appliqué dans tous les autres cas. L'impôt varie suivant le nombre des pièces et d'après les catégories suivantes :

Les communes dont le 1/3 des habitations ne sont pas louées.

Les villes avec magistrat régulier dont le 1/3 des habitations ne sont pas louées.

Les villes avec magistrat régulier dont le 1/3 des habitations sont louées (1).

4° *L'impôt sur les bénéfices* frappe tout bénéfice provenant du travail manuel, industriel, intellectuel, pour la mise en valeur d'une propriété bâtie ou d'un capital.

Cet impôt divise les contribuables en quatre classes:

La première frappe le revenu des domestiques, ou-

(1) Voir la note à la page suivante.

vriers, etc. L'impôt varie de 20 hellers à 10 couronnes.

La seconde classe comprend les personnes physiques ou morales obligées en qualité de propriétaire ou usufruitaire de payer l'impôt sur la terre, sur les maisons ou sur les rentes et intérêts. L'impôt varie de 2 à 8 couronnes.

La troisième classe, c'est la patente qui frappe tout revenu provenant du commerce, de l'industrie ou de toute profession libérale, sous certaines déductions. Le taux de l'impôt est de 10 %.

Enfin, la quatrième classe comprend les traitements des fonctionnaires publics, prêtres, professeurs, ingénieurs, etc. L'impôt est progressif et s'élève à 2 couronnes sur tout traitement annuel de 200 couronnes, pour arriver à 600 couronnes pour les traitements de 12.000 couronnes. On paye de plus 20 couronnes pour toute tranche de 200 couronnes excédant un traitement de 12.000 couronnes. On prélève 5 % sur cet impôt pour les hôpitaux.

5° *L'impôt sur les entreprises et les sociétés tenues de publier leur bilan*, frappe le bénéfice des entreprises

L'impôt était le suivant :

CLASSE	NOMBRE DES PIÈCES	CATÉGORIE (En couronnes)		
		I	II	III
1	1	1.50	2 —	3 —
2	2	4 —	6 —	8 —
3	3	8 —	10 —	12 —
4	4-5	16 —	20 —	24 —
5	6-7	30 —	36 —	42 —
6	8-9	45 —	54 —	63 —
7	10-11	60 —	74 —	88 —
8	12-13	75 —	96 —	116 —
9	14-15	90 —	120 —	150 —
10	pour toute pièce dépas. 16 chambres	8 —	10 —	12 —

commerciales, industrielles, etc..., à la condition d'avoir comme but la réalisation d'un profit et d'être obligées de publier leurs bilans.

Le taux de l'impôt varie ainsi :

10 % sur le revenu des entreprises industrielles coopératives.

12 % pour toute société dont les bénéfices n'excèdent pas 10 % du capital.

12-14 % pour toute société dont les bénéfices n'excèdent pas 10-15 % du capital.

14-16 % pour toute société dont les bénéfices n'excèdent pas 15-20 % du capital.

16-18 % pour toute société dont les bénéfices n'excèdent pas 20-25 % du capital.

18-20 % pour toute société dont les bénéfices excèdent 25 %.

On prélève sur l'impôt ainsi établi: 5 % pour les hôpitaux et 60 % pour la guerre.

6° *L'impôt sur les intérêts et les rentes* frappe les intérêts, les dividendes, les tantièmes, c'est-à-dire tout revenu d'une personne physique ou morale, produit par des rentes, des capitaux prêtés, droits de pharmacie, moulins, etc., de dépôts placés dans les banques. Le taux de l'impôt est de 2 % et de 5 %.

7° *L'impôt supplémentaire général sur le revenu* se juxtapose aux impôts déjà perçus de sorte qu'il correspond aux dixièmes assis sur les contributions directes. Il frappe de :

30 % l'impôt sur le revenu de la terre, l'impôt sur les maisons, d'après les loyers, l'impôt sur les sociétés obligées de publier leur bilan.

40 % l'impôt sur les maisons d'après le nombre des pièces.

10 % l'impôt sur les bénéfices des contribuables prévus dans la troisième classe, au cas où ces bénéfices n'excèdent pas 600 ou 800 couronnes.

35 % l'impôt sur les bénéfices (3^e classe), excédant 600 ou 800 couronnes.

35 % l'impôt sur les bénéfices (4^e classe), l'impôt des exploitations minières et l'impôt sur les intérêts et les rentes.

8° *L'impôt sur le revenu* frappe d'un taux progressif l'ensemble des revenus dans la main du chef de la famille, sous certaines déductions et réductions pour charges de famille. L'impôt est établi d'après la déclaration faite par le contribuable ou son représentant.

Le taux est le suivant :

Pour un revenu de 800-900 couronnes, l'impôt est de 5 couronnes.

Pour un revenu de 2.000-2.200 couronnes, l'impôt est de 23 couronnes.

Pour un revenu de 3.000-3.200 couronnes, l'impôt est de 44 couronnes.

Pour un revenu de 6.000-6.200 couronnes, l'impôt est de 144 couronnes.

Pour un revenu de 15.000-16.000 couronnes, l'impôt est de 490 couronnes.

Pour un revenu de 30.000-32.000 couronnes, l'impôt est de 1.130 couronnes.

Pour un revenu de 60.000-64.000 couronnes, l'impôt est de 2.720 couronnes.

Pour un revenu de 100.000-104.000 couronnes, l'impôt est de 4.970 couronnes.

9° *L'impôt sur la fortune*, introduit en 1917, frappe toute richesse sous forme d'investissement, excédant une somme de 20.000 couronnes. Le taux de l'impôt est minime, de sorte qu'il n'atteint que le revenu de la fortune. La base de l'impôt est la déclaration, et la constatation faite par les commissions instituées à cet effet. Le taux de l'impôt est le suivant :

Pour une fortune de 20.000-21.000 couronnes, 10 couronnes.

Pour une fortune de 30.000-32.000 couronnes, 29 couronnes.

Pour une fortune de 45.000-48.000 couronnes, 55 couronnes.

Pour une fortune de 60.000-64.000 couronnes, 88 couronnes.

Pour une fortune de 96.000-104.000 couronnes, 192 couronnes.

Pour une fortune de 156.000-168.000 couronnes, 424 couronnes.

Pour une fortune de 280.000-300.000 couronnes, 900 couronnes.

Pour une fortune de 380.000-400.000 couronnes, 1.300 couronnes.

Pour une fortune de 680.000-720.000 couronnes, 2.640 couronnes.

Pour une fortune de 1.440.000-1.520.000 couronnes, 5.640 couronnes.

Pour une fortune de 1.920.000-2.000.000 de couronnes, 9.440 couronnes.

Il résulte de cet exposé que la supériorité du système fiscal de Transylvanie est incontestable. On y trouve des

impôts basés sur le revenu, quelques essais de progressivité et d'exemption pour charges de famille, un impôt général sur le revenu et même un impôt sur la fortune acquise. Les taux des impôts peuvent paraître excessifs à première vue, mais un examen minutieux permet de constater qu'en réalité ils sont assez modérés.

La différence avec le système fiscal de l'ancien royaume n'est donc plus à démontrer.

* * *

Le régime fiscal de la *Bukovine* relève d'un système de contributions directes dont les impôts sont divisés en : I) Impôts réels, et II) Impôts personnels.

Les impôts réels comprennent :

1° *L'impôt sur la terre* qui frappe le revenu cadastral des terres de 18,45 %. De nombreux dixièmes viennent s'y ajouter ; toutefois l'impôt est assez faible étant donné que le revenu du cadastre, établi en 1880, est très réduit.

2° *L'impôt sur les maisons*, perçu, soit d'après le loyer, soit d'après le nombre des pièces. Dans le premier cas, le taux est de 12,25 % et de 16 1/3 % ; dans le second le taux varie de 2,03 couronnes (pour une chambre) à 341 couronnes (pour 36 à 40 chambres).

Les impôts personnels se divisent comme suit :

1° *L'impôt sur les bénéfices*. C'est un impôt de répartition qui devait produire 35 millions de couronnes par an et qui divise les contribuables en 4 classes. La première comprend toute personne dont l'impôt excède 2.000 couronnes, la seconde, celles dont l'impôt varie de 300-2.000 couronnes, la troisième pour celles dont

l'impôt est compris entre 60-300 couronnes et enfin, la quatrième classe pour les personnes dont l'impôt n'excède pas 60 couronnes.

2° *L'impôt sur les sociétés qui sont obligées de publier leur bilan* frappe le revenu net des dites sociétés de 10 %, au cas où leurs bénéfices n'excèdent pas 10 % du capital. Pour les bénéfices compris entre 10-15 %, l'impôt est de 12 % et pour ceux qui excèdent 15 % du capital, l'impôt s'élève à 14 %.

3° *L'impôt sur les rentes* frappe les revenus de coupons de rentes, les intérêts de toute créance, les bénéfices résultant des opérations d'escompte, les dividendes et les intérêts des titres étrangers.

Le taux de l'impôt est de :

10 % sur les coupons des titres d'Etat émis avant 1896.

3 % sur la rente des capitaux industriels.

2 % sur les autres revenus soumis à cet impôt.

1 1/2 % sur les intérêts payés par les Caisses d'Epargne et par les coopératives.

4° *L'impôt sur le revenu* frappe l'ensemble des revenus après avoir fait certaines déductions. Signalons que le revenu pris comme base d'imposition est le *revenu réel* et non le *revenu présumé* (comme celui du cadastre par exemple). L'impôt est perçu d'après la déclaration faite par le contribuable. Le taux varie de 0,85 % à 14,04 %.

5° *L'impôt sur les salaires* frappe tout salaire excédant 6.400 couronnes par an. Le taux est progressif et varie de 0,4 % à 6 %.

De cet exposé sommaire on peut constater une ana-

logie très marquée avec les impôts perçus en Transylvanie. Les taux des impôts sont plus modérés encore.

* * *

Le régime fiscal de *Bessarabie* comprend :

I) Les impôts perçus au profit de l'Etat;

II) Les impôts au profit de « Zemstves » (1) et des « Volostes » (2).

Les impôts au profit de l'Etat sont les suivants :

1° *L'impôt sur la terre*, qui frappe de 26 1/2 Kopeiks (3) la disetine (4) sans tenir compte de la nature des terres, des méthodes de culture ou de la qualité du sol. On voit donc que l'impôt sur la terre était très réduit, mais seulement en apparence car l'impôt payé par les terres au profit des Zemstves et des Volostes est par contre très élevé.

2° *L'impôt sur les bâtiments*, qui frappe de 8 % le revenu net des bâtiments urbains, obtenu en déduisant 20 à 30 % du revenu brut.

3° *L'impôt des patentes*, établi sur les entreprises commerciales, industrielles et sur les occupations professionnelles.

L'impôt comprend : un *droit fixe* établi d'après un tableau (qu'on revoit tout les 5 ans); l'impôt frappe suivant chaque commerce et profession; un *droit complémentaire* assis sur le revenu net présumé d'après le chiffre d'affaires qu'on multiplie par certaines coefficients.

(1) « Zemsteve » c'est une assemblée départementale jouissant de pouvoirs très étendus.

(2) « Volostes » sont des institutions intermédiaires entre les « Zemsteves » et les communes.

(3) 100 kopeiks = 1 rouble = 2,66 francs français.

(4) La disetine vaut environ 1 hectare.

Les entreprises obligées de publier leurs bilans payent en dehors du droit fixe, un droit proportionnel sur le capital et un droit progressif sur le bénéfice net. Le taux de l'impôt sur le capital est de 15 Kopeiks pour 100 roubles; le taux de l'impôt sur le bénéfice net varie de 3 % à 14 %.

L'impôt est établi sur la déclaration du contribuable.

4° *L'impôt sur les capitaux mobiliers.* On distingue sous cette dénomination 3 impôts :

a) L'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, frappe de 5 % (par voie de rétention) les revenus des dépôts et comptes courants dans les banques, les revenus des capitaux prêtés.

b) L'impôt sur les comptes courants spéciaux, frappe tout compte spécial ouvert par les institutions de crédit, d'un impôt de 0,216 % par an.

c) L'impôt sur les capitaux mobiliers garantis par des hypothèques, frappe ces capitaux d'un droit de 0,30 % par semestre.

5° *L'impôt professif sur le revenu*, créée en 1916 (1), frappe l'ensemble des revenus, après avoir établi certaines réductions. Le taux de l'impôt est progressif et varie de 6 roubles (pour les revenus de 850-900 roubles) à 48.000 roubles (pour les revenus des 300.000-400.000 roubles). Pour toute tranche de 10.000 roubles qui dépasse 400.000, on paye 1.250 roubles. L'impôt prévoit des réductions pour les revenus au-dessous de 4,000 roubles ainsi que des dégrèvements pour charges de famille.

(1) Voir ELIACHEF, Finances de guerre de la Russie.

Les impôts de Zemstves et Volostes ne sont pas fixes; ils varient chaque année suivant les nécessités budgétaires de ces institutions. Les impôts de ces Zemstves sont:

1° *L'impôt sur la terre* qui frappe d'un taux variant de 7 à 12 roubles (1919) par disetine.

2° *L'impôt sur les bâtiments* calculé d'après la valeur ou d'après le revenu des immeubles. Le taux de l'impôt est fixé par l'assemblée générale de la Zemstve; il s'est élevé jusqu'à 50 % (1920) de la valeur immobilière établie par les anciens rôles d'imposition, mais en réalité il était de 25 % du revenu actuel.

Les Zemstves prélèvent encore un impôt sur le *revenu présumé* des établissements industriels, qui, avec l'impôt sur les bâtiments cité, est connu sous la dénomination d'*impôt de répartition* distribué entre les contribuables par chaque Zemstve.

De ce court exposé il résulte que la législation fiscale en Bessarabie est assez arriérée. Seul l'impôt sur le revenu fait exception; mais tout le côté équitable de cet impôt est annihilé par les contributions exagérées et dépourvue de toute base de justice qu'on prélève au profit des Zemstves.

* * *

Ce que nous avons voulu mettre en évidence, par l'exposé des impôts existants dans ces 3 provinces c'est la dissemblance flagrante des systèmes qui régissent la Grande Roumanie. Il va sans dire qu'une semblable législation est loin de fournir une égalité des contri-

buables devant les charges de l'Etat, ainsi que le rendement nécessaire a une politique fiscale énergique.

Comme nous l'avons fait remarquer au début de ce chapitre, la tâche du gouvernement roumain était bien délicate, étant donné qu'il devait ménager la reconstruction économique du pays, et observer, en conséquence, une politique fiscale très prudente. Devant cette situation le gouvernement préféra s'abstenir. Ce n'est qu'en 1920 qu'il se décida à intervenir, mais par des gestes bien timides. Au lieu de réformer et d'unifier la législation fiscale de la Grande Roumanie, le gouvernement se contenta d'élever le taux des contributions directes régissant l'ancien royaume, tout en gardant intacte la législation fiscale des provinces réunies (1).

Dans ce but le décret-loi du 30 avril 1920 (2) prévoit (à partir du 1^{er} avril de la même année) des augmentations concernant les impôts suivants :

1° *L'impôt foncier*. Il faut distinguer :

a) Les propriétés urbaines imposées avant 1915. L'impôt fut surélevé de 100 % et de 75 %, suivant que l'impôt qu'on percevait auparavant, dépassait ou non 100 lei. Le taux de l'impôt devenait ainsi, après ces augmentations : 13 % et 11,37 %.

b) Les propriétés urbaines imposés après 1915 subissaient un accroissement équivalent à la moitié des augmentations prévues pour les immeubles imposés avant 1915. Le taux de l'impôt s'élevait alors à 9,75 % et

(1) Signalons toutefois qu'on a supprimé l'impôt sur les bénéfices de guerre en Transylvanie. En Bessarabie on fit quelques petites exceptions en ce qui concerne l'impôt sur les revenus. Voir décret-loi N° 2819 du 5 juillet 1919. *Journal officiel* N° 67 du 10 juillet 1919.

(2) Décret-loi N° 1901 du 26 avril 1920. *Journal officiel* N° 21 du 30 avril 1920.

8,94 % suivant que l'impôt perçu auparavant, dépassait ou non 100 lei.

c) Les propriétés rurales imposées avant 1915 subissaient une augmentation d'impôt de 75 %.

Les taux devenaient :

Pour les propriétés rurales jusqu'à 10 hectares, 7,87 %.

Pour les propriétés rurales excédant 10 hectares, 9,62 %.

Pour les propriétés rurales affermées (sans

tenir compte de la surface) 13 %

d) Pour les propriétés rurales imposées après 1915, l'augmentation était de 37,5 % (la moitié de l'accroissement précédent). Les taux devenaient alors: 6,19 %; 7,61 %; 8,94 %.

Le décret-loi établissait donc une distinction entre les propriétés imposées avant ou après 1915, en réduisant à moitié l'augmentation pour le dernier cas; on ajoutait ensuite une autre distinction mais seulement pour les propriétés urbaines, suivant que l'impôt qu'on percevait auparavant dépassait ou non 100 lei.

La plus forte augmentation était supportée à juste titre par les immeubles urbains construits avant 1915, en raison de la hausse énorme des loyers dans les villes.

2° *L'impôt des patentes.* Les *patentes fixes* du tableau A et B étaient augmentées de 300 % et de 200 % suivant que la patente fixe perçue auparavant dépassait ou non 100 lei. Les patentes du tableau C ont été ainsi élevés: celles de 10 %, à 20 %; celles de 4 %, à 16 % et celles de 1 %, à 4 %. La *patente proportionnelle* a donc doublé en arrivant à 4,10 % et à 20 %.

3° *L'impôt personnel* fut augmenté de 300 %; l'impôt était donc de 40 lei.

4° *L'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers* passa de 5 % à 10 %.

5° *La taxe sur l'hectare de vigne* fut accrue de 34 lei; elle était donc arrivée à 40 lei par hectare.

Signalons encore qu'on a augmenté de 300 % et 400 % les taxes des brevets pour la vente des boissons alcooliques.

Le décret-loi décidait aussi que les dixièmes additionnels seraient perçus d'après les impôts ainsi augmentés.

Enfin le décret-loi cité, prévoyait pour les commerçants ou toute personne qui achète et vend des marchandises, et qui ne payent pas la patente de 10 % sur le bénéfice net, un impôt nommé: « patente proportionnelle complémentaire », établi sur le chiffre d'affaires comme suit :

2 par mille si le chiffre d'affaires est compris entre 0.5-2 millions de lei;

3 par mille si le chiffre d'affaires est compris entre 1-2 millions de lei;

4 par mille si le chiffre d'affaires est compris entre 2-3 millions de lei;

5 par mille si le chiffre d'affaires est compris entre 3-4 millions de lei;

6 par mille si le chiffre d'affaires excède 4 millions de lei.

Signalons qu'on procéda également à quelques modifications de petite importance, en ce qui concerne les droits de timbre et d'enregistrement (1).

(1) Voir :

Décret-loi N° 3320 du 9 novembre 1918. *Journal officiel*. N° 188 du 13 novembre 1918;

Décret-loi N° 3364 du 13 novembre 1918. *Journal officiel* N° 190 du 15 novembre 1918;

Décret-loi N° 1638 du 20 avril 1920. *Journal officiel* N° 18 du 27 avril 1920;

Décret-loi N° 2.449 du 1 Mai 1920. — *Journal Officiel* N° 29 du 12 mai 1920.

Décret-loi N° 2.221bis du 14 mai 1920. — *Journal Officiel* N° 33 du 16 mai 1920.

Ce furent les seules changements — en dehors de quelques impôts indirects sur la consommation, — qui furent apportés jusqu'au mois de mars 1921 (1), quand le Ministre des finances, M Titulesco, déposa sur le bureau de la Chambre un projet complet sur la réforme des contributions directes roumaines.

Pendant toute la période de 1919-1921 les impôts furent prélevés d'après le système de chaque province. Il va sans dire que leur rendement était loin de pouvoir équilibrer les budgets; de telle sorte qu'on fut obligé de recourir à des « emprunts budgétaires » qui sont les plus critiquables de tous les emprunts (2).

Avant d'analyser cette grande œuvre fiscale, remarquons d'abord le retard que les gouvernements roumains ont apporté à changer et à unifier la législation fiscale de la Grande Roumanie. Bien que nous apprécions beaucoup les difficultés suscitées par une réforme aussi considérable que celle des contributions directes, il nous semble pourtant qu'on a mis beaucoup trop de temps pour l'apporter. C'est plutôt aux gouvernements qui ont succédé immédiatement à l'armistice de novembre 1918 qu'incombe la responsabilité de ne pas avoir commencé des travaux sérieux en vue de cette réforme. La surenchère politique après l'armistice fut aussi une des causes de ce retard, car les impôts sont toujours

Décret-loi Ns 1.794 du 24 avril 1920. — *Journal Officiel* N° 18 du 27 avril 1920.

Décret-loi N° 4.061 du 6 octobre 1920. — *Journal Officiel* N° 149 du 8 octobre 1920.

(1) 22 mars 1921.

(2) Dans le chapitre précédent en parlant des budgets d'après-guerre, nous avons donné suffisamment des chiffres pour pouvoir nous rendre compte du faible rendement des impôts comparativement aux dépenses budgétaires.

mal reçus, et il va sans dire que tout gouvernement n'osait l'aborder par peur de voir diminuer sa popularité. Or, la lutte à laquelle se livraient les partis politiques pour arriver au pouvoir, s'opposait à toute réforme de ce genre. C'est à M. Titulesco, que revient le grand mérite d'avoir abordé de front, avec toute l'énergie de son talent infatigable, l'épineuse réforme des contributions directes. D'ailleurs, signalons en passant, que cette réforme fut une des causes qui obligèrent le cabinet, dont M. Titulesco faisait partie à se retirer 6 mois, après le vote de la réforme fiscale.

* * *

Il est juste de signaler, avant d'entrer dans l'analyse de la réforme citée, qu'un projet de réforme fiscale dû à l'initiative parlementaire et dont l'auteur était M. J.-N. Angelesco, fut déposé sur le bureau de la Chambre, en décembre, 1920. Le gouvernement annonça qu'il devait apporter prochainement un semblable projet, et en conséquence il fut retiré par son auteur.

Sans entreprendre, aucune analyse sur le projet de M. Angelesco, il convient de noter que son système fiscal était composé par les impôts suivants :

1° *L'impôt cédulaire sur le revenu spécial, et l'impôt unique progressif sur l'impôt global.*

A) L'impôt cédulaire classait les revenus d'après la nature de leur origine en 4 catégories :

a) Les revenus du capital (cédule de l'impôt sur la propriété foncière rurale, cédule de l'impôt sur la propriété foncière bâtie, cédule de l'impôt sur le revenu du

capital mobilier). L'impôt était fixé à 15 % après avoir opéré certains dégrèvements.

b) Les revenus mixtes, du capital et du travail (cédule de l'impôt sur le revenu des entreprises industrielles et commerciales, cédule de l'impôt sur le revenu des entreprises agricoles). L'impôt était de 12 % après avoir fait quelques dégrèvements.

c) Les revenus du travail, soit sous forme de prestations de services pour le compte d'une tierce personne privée, soit sous forme de prestations de services pour l'Etat (cédule de l'impôt sur le revenu du travail physique ou intellectuel). L'impôt frappait de 10 %, après certains dégrèvements légaux.

d) Les revenus des professions libérales (cédule de l'impôt sur le revenu des professions libérales et de toute autre occupation produisant un revenu). L'impôt était de 8 %, déduction faite des dégrèvements prévus par la loi.

B) L'impôt unique progressif sur le revenu global, fonctionnait comme un impôt complémentaire sur l'ensemble des revenus. L'impôt était progressif et variait de 0,80 % (pour les revenus de 3.501 à 4.000 lei) jusqu'à 25 % (pour les revenus excédant 10 millions).

2° *L'impôt sur les échanges de marchandises, valeurs, services et l'impôt sur les objets de luxe.* C'était un impôt indirect en ce qui concerne la base imposable mais qui usait des moyens de constatation et de perception empruntés aux contributions directes. L'auteur du projet le considérait comme un impôt indirect exceptionnel destiné à être supprimé dès que la crise des finances publiques aurait pris fin.

Le taux de l'impôt était le suivant :

1 % sur les échanges usuels de marchandises, valeurs et services.

8 % sur les prestations de quelques services dûment mentionnés.

15 % sur la vente et la consommation des objets de luxe.

3° *L'impôt sur la plus value-immobilière* frappait lors de la transmission de l'immeuble, la plus-value occasionnée en dehors de l'intervention spéciale du propriétaire. L'impôt avait un caractère permanent. Le taux variait de 10 % (quand la plus-value représentait 5-15 % du prix antérieur d'achat) à 70 % (quand la plus-value dépassait 500 % du prix antérieur d'achat).

4° *Le monopole de l'alcool* dont l'auteur du projet réclame l'institution non seulement dans un but fiscal, mais également dans un but économique. Il constituait un monopole réglementant la distribution de l'alcool, la fabrication restant libre mais sous le contrôle des règles établies par la loi.

5° *Le monopole de la vente du sucre*, établi également dans un but fiscal et économique.

6° *L'impôt exceptionnel progressif sur le capital* qui apparaît dans la pensée de l'auteur de ce projet, comme un impôt de compensation d'une part, et un impôt de nivellement des sacrifices d'autre part. La compensation sera faite entre les dommages de guerre auxquels l'individu a droit, et les sommes qu'il doit verser conformément à cet impôt. Le nivellement des sacrifices s'effectuera par la contribution de ceux qui possèdent et qui ont conservé leurs capitaux (1).

(1) Le projet de réforme fiscale, p. 14.

L'impôt sur le capital est progressif, le taux variant de 3 % (pour les fortunes comprises entre 10.000-15.000 lei) à 32 % (pour les fortunes dépassant 100 millions). Pour les fortunes acquises après 1914 l'impôt est augmenté de 10 %.

7° *Projet de loi* concernant le paiement des dommages de guerre, l'amortissement de la dette publique et l'amélioration du change.

L'auteur de ce projet se rallie à l'institution de :

1° *L'impôt sur les bénéfices de guerre* dont un projet avait été déposé à la Chambre en juillet 1920. M. Angelesco réclame de sérieuses modifications à ce projet tout en tenant compte des difficultés d'application que cet impôt soulève en Roumanie.

2° *Le monopole de la distribution du pétrole* qui fit l'objet d'un projet de loi déposé également sur le bureau du Parlement et pour lequel M. Angelesco réclame des modifications multiples, étant donné que ce monopole doit avoir en dehors, d'un but fiscal, une importance très grande pour la vie économique du pays.

On peut se rendre compte, par cet exposé très rapide, que le projet de M. Angelesco adoptait les idées modernes de justice et d'équité fiscale. L'auteur s'est rendu parfaitement compte que la situation financière et la justice fiscale nécessitaient une réforme très complète.

Le projet tranchait la question à l'aide de moyens vigoureux, énergiques et courageux. Nous ne sommes pas entrés dans les détails et dans la technique des impôts qui auraient réclamé peut-être de légères modifications, parce que le projet fut retiré dès que le gou-

vernement annonça son intention de présenter au Parlement un vaste projet de réforme financière. Nous devons signaler que 51 signatures accompagnaient ce projet d'initiative parlementaire, ce qui nous donne une idée du désir général de voir bientôt une réforme fiscale devenir une réalité tangible.

* * *

Analysons maintenant le projet du Ministre des finances, M. Titulesco, devenu la loi du 1^{er} août 1922. Elle comprend :

I) La réforme des contributions directes ;

II) La création de l'impôt progressif sur le capital et sur les bénéfices de guerre.

III) La création d'une taxe de luxe et d'un impôt sur le chiffre d'affaires.

Examinons séparément ces 3 réformes pour pouvoir dégager ensuite les idées qui animèrent le Ministre des finances pour entreprendre son œuvre fiscale. Cela nous permettra ensuite de pouvoir formuler quelques considérations critiques.

En ce qui concerne la réforme des contributions directes, M. Titulesco se rendit compte de l'insuffisance de préparation du Parlement et de l'opinion publique pour discuter une question aussi spéciale que le problème fiscal. C'est pourquoi il tint à l'accompagner d'un long exposé sur les systèmes d'impôts étrangers. Le Ministre des finances s'efforça de dégager très rapidement, les idées maîtresses qui dominaient les législations fiscales des Etats jouissant de systèmes d'impôts soucieux de justice et d'équité. Il résuma

également les divers systèmes d'impôts de la Grande Roumanie pour mettre en évidence, le nécessité de l'unification fiscale et du régime défectueux réglémentant les contributions directes de quelques provinces du pays.

La réforme des impôts directs réalisée par M. Titulesco est inspiré par le régime fiscal français, institué par la loi du 25 juin 1920. La nouvelle réforme prévoit donc un système des contributions qui associe les impôts cédulaires à un impôt complémentaire sur le revenu, en utilisant la proportionnalité d'imposition pour les premiers et la progressivité pour le second (1).

Le système cédulaire de M. Titulesco divise tout les revenus en 7 cédules, ainsi qu'il suit (2).

Cédule A comprend les revenus de la propriété foncière non-bâtie. L'impôt est de 15 % du revenu net, déterminé d'après la valeur locative. Si le revenu prévu à cette cédule ne dépasse pas 6.000 lei, la tranche jusqu'à 4.000 lei sera comptée pour la moitié. L'impôt s'élève à 18 % si la terre est affermée et à 34 % au cas ou le contribuable est absenteiste.

(1) Les motifs qui ont déterminé M. TITULESCO à préférer ce système d'impôts, sont au dire de l'exposé des motifs, les suivants:

a. Le fait que *l'impôt unique sur le revenu global* est d'une efficacité fiscale inférieure et ensuite parce qu'il n'est unique que par le titre, étant donné que partout, ou il a été appliqué d'autre impôts lui furent ajoutés.

b. Le fait que l'impôt cédulaire complété par l'impôt sur le revenu global, réduit les fraudes au minimum.

c. Le fait qu'il y a un certain rapprochement entre les anciens impôts directs roumains et les impôts cédulaires prévus par la nouvelle réforme. Six des cédules, ne sont que la modification des anciens impôts. (Voir l'exposé des motifs, p. 131).

(2) Voir à ce sujet : TITULESCO. L'exposé des motifs de la réforme des contributions directes. ANGELESCO. Le rapport sur la loi des contributions directes. GEORGESCO. La réforme des impôts directs. LAZEANO. La nouvelle réforme fiscale en Roumanie, IOANID,

L'œuvre financière de M. Titulesco. « *Viata Romaneasca* » 1921 novembre, p. 219.

Cédule B a trait aux revenus de la propriété foncière bâtie; l'impôt est de 15 % du revenu net; pour les absenteistes l'impôt s'élève à 30 %. Si le revenu ne dépasse pas 3.000 lei il est réduit de $\frac{1}{3}$ et dans le cas où il n'excède pas 10.000 lei, la tranche jusqu'à 5.000 lei est réduite de $\frac{1}{5}$.

Cédule C comprend les revenus des exploitations agricoles. L'impôt frappe de 12 % le revenu net; pour les absenteistes, l'impôt atteint 18 %. Si le revenu prévu par cette cédule ne dépasse pas 3.000 lei la tranche jusqu'à 1.000 lei est réduite de moitié.

Le revenu *net* est obtenu par l'application de certains coefficients sur la valeur locative. C'est donc le *revenu moyen présumé*.

Il convient de remarquer que cet impôt n'a pas de correspondant dans l'ancien système des contributions. Il est juste de noter en outre, que M. Titulesco s'est éloigné du législateur français, en n'admettant pas les réductions pour les pertes de bénéfices.

Cédule D groupe les revenus des entreprises industrielles et commerciales. Le taux de l'impôt est de :

10 % sur le revenu net des fabriques, entreprises minières et des sociétés de transport.

12 % sur le revenu net des entreprises commerciales.

14 % sur le revenu net de ceux qui font des opérations de banques, en dehors des sociétés par actions qui restent toujours imposées à 12 %.

Il convient de remarquer que la distinction, entre les revenus industriels et commerciaux, est très difficile.

La détermination des revenus groupés dans cette cédule peut être faite d'après 3 moyens :

- a) D'après le bénéfice réalisé;
- b) D'après le chiffre d'affaires auquel on applique certains coefficients;
- c) D'après des présomptions, étant donné que les revenus compris dans cette cédule ne peuvent pas être inférieurs à un *revenu présumé minimum*, calculé d'après la valeur locative à laquelle on applique certains coefficients.

Notons que les sociétés anonymes subissent une double imposition: une première fois par la société (pour toute somme distribuée comme bénéfices, en dehors des amortissements prévus par la loi), et une seconde fois par les actionnaires (cédule G, revenus des capitaux mobiliers).

Comme dégrèvements, citons que, pour les revenus inférieurs à 12.000 lei, la tranche jusqu'à 6.000 lei est comptée pour la moitié.

Enfin, signalons que cette cédule prévoit un impôt complémentaire (« surtaxe ») pour les industriels et les commerçants dont le chiffre d'affaires dépasse 500.000 lei (au cas où le contribuable n'est pas tenu de publier son bilan) ou pour lesquels le bénéfice dépasse 30.000 lei (au cas où le contribuable doit publier son bilan).

Dans le premier cas, la surtaxe est progressive et varie de 1 pour mille (si le chiffre d'affaires est compris entre 0,5 et 1 million de lei), à 5 pour mille (si le chiffre d'affaires dépasse 4 millions de lei).

Dans le second cas, on considère la *rente du capital* c'est-à-dire le rapport entre le bénéfice net et le capital. La surtaxe est progressive et varie de 1 % (si le rapport est de 10-12) à 20 % (si le rapport excède 400).

La raison de cette surtaxe, c'est que la proportionnalité serait injuste si on ne prélevait pas cet impôt complémentaire sur des entreprises dont le revenu est très grand ou dont la productivité est très forte.

Cédule E, renferme les revenus des professions libérales. Le taux de l'impôt est de 10 %. Si le revenu ne dépasse pas 12.000 lei, la tranche jusqu'à 3.000 lei est réduite de moitié. Les individus exerçant une profession ne peuvent en aucun cas être imposés au-dessous d'un revenu présomptif minimum obtenu par l'application de certains coefficients sur la valeur locative.

Cédule F groupe les revenus des traitements, indemnités, salaires, pensions et rentes viagères. L'impôt est de 6 %.

Cédule G comprend les revenus des valeurs mobilières, créances, dépôts et cautions (1). L'impôt est de 15 %. Au cas où il s'agit de revenus des obligations dont l'intérêt n'excède pas 5 %, l'impôt est ramené à 13 %. Enfin, on ne prélève que 12 % sur les revenus produits par les dépôts en banque.

Les caractéristiques que relèvent l'analyse des impôts cédulaires peuvent se résumer ainsi :

a) L'impôt frappe en général le *revenu net*, c'est-à-dire le revenu brut après certaines déductions équivalant aux frais d'entretien ou d'amortissement.

b) L'impôt est *réel*, c'est-à-dire qu'il frappe en ne tenant compte de la situation générale du contribuable que d'une façon accessoire. L'impôt cédulaire est, par excellence, un impôt analytique.

(1) Le législateur français prévoit pour le revenu des créances, dépôts et cautions, une cédule spéciale.

c) L'impôt est *proportionnel*; nous devons signaler pourtant que certaines idées de progressivité sont intervenues pour adoucir l'injustice de la proportionnalité; mais elles ne sont que d'une importance secondaire.

Sur ces impôts cédulaires, M. Titulesco juxtapose un *impôt sur le revenu global*. Ce revenu est, dans la pensée de l'auteur de cette réforme, le total des revenus nets cédulaires et non cédulaires (revenus général), après avoir effectué certaines déductions (1) (revenu net) et certains dégrèvements pour charges de famille.

Le revenu ainsi obtenu est frappé d'un impôt progressif dont le taux varie de 2 % pour (la fraction entre 4.000 et 10.000 lei) à 50 % (pour tout revenu qui dépasse 20 millions de lei) (2).

L'impôt sur le revenu global est, par excellence, un impôt synthétique, frappant l'ensemble des facultés du contribuable.

Les caractéristiques de cet impôt sont bien distinctes de celles de l'impôt cédulaire, et peuvent se résumer ainsi :

a) L'impôt frappe la *totalité des revenus* atteints ou non par l'impôt cédulaire.

(1) On déduit (art. 59) :

- a) les intérêts des emprunts et dettes ;
- b) les arrérages de rentes payées à titre obligatoire ;
- c) les impôts directs et taxes assimilées ;
- d) les pertes résultant des déficits d'exploitation. Ce déficit ne consiste pas, dans l'esprit du législateur roumain dans l'absence d'un gain (*lucrum cessans*), mais essentiellement dans une perte effective que le contribuable a subie dans l'une de ces sources de revenus (*damnum emergens*) (L'exposé des motifs, p. 187).

(2) Le législateur découpe le revenu en tranches inégales (plus les revenus montent, plus les tranches sont grandes) et les frappe d'un taux d'imposition différent.

b) L'impôt est *personnel*, étant donné qu'il est basé sur la personne comme expression de son activité.

c) L'impôt frappe le revenu global d'un taux *progressif*.

d) L'impôt est *collectif*, parce qu'il est basé sur la famille représentée par son chef.

Après avoir établi ce court résumé sur la structure de la réforme fiscale de M. Titulesco, il convient de dégager les idées qui ont animé l'auteur de cette réforme.

La pensée qui a conduit le Ministre des finances au cours de cette réforme, a été d'accorder le but fiscal de l'impôt avec l'esprit de justice et d'équité. Il était très difficile de concilier ces deux idées dans la technique et l'application de ce système d'impôts; de plus, on se heurtait à la mauvaise grâce dont les impôts sont toujours reçus, ainsi qu'à la forte tendance à frauder le fisc. Le meilleur système de contributions doit réduire ces fraudes au minimum (car il y aura toujours des fraudes). C'est ce qui explique pourquoi l'esprit d'équité peut être quelquefois dépassé, pour donner le pas au rendement fiscal des impôts.

Pour dégager la mise en application des deux idées maîtresses de cette réforme (rendement fiscal et justice fiscale), il est nécessaire de commencer par noter que les méthodes adoptées pour l'*établissement des revenus* sont : a) l'évaluation administrative et b) la déclaration.

a) *L'évaluation administrative* ou forfaitaire trouve son application dans la cédule des revenus de la propriété non bâtie, dans la cédule des revenus de la propriété bâtie et la cédule des revenus des exploitations agricoles.

Pour la cédula de l'impôt sur la propriété non bâtie, le revenu est calculé d'après la valeur locative réelle de la terre déterminée tous les trois ans, par une commission de recensement, d'après les cultures et la qualité de la terre en question (1).

Pour les revenus de la propriété bâtie, l'impôt est assis sur le revenu net, déterminé par la valeur locative du bâtiment constaté par les contrats de location ou les contrats de vente, ou, à défaut, par comparaison avec les immeubles similaires, ou par évaluation directe (2). L'impôt frappe la valeur locative après avoir déduit certaines sommes représentant les frais d'entretien ou d'amortissement.

Enfin, pour les revenus des exploitations agricoles, le revenu net est déterminé d'après la valeur locative de la terre, à laquelle on applique certains coefficients variant avec la nature des cultures.

b) La déclaration du contribuable est appliquée pour toutes les autres cédules, ainsi que pour l'impôt sur le revenu global.

Toutefois, pour les revenus des bénéfices commerciaux et industriels, les contribuables (sauf ceux qui sont obligés de publier leurs bilans, ou ceux qui font des opérations de banque) ont le choix entre la déclaration de bénéfice net et la déclaration de leur chiffre d'affaires (3). Il convient de remarquer que, contrairement au système français, le législateur roumain impose l'option adoptée dans le revenu cédulaire, au cal-

(1) Art. 4 et 5.

(2) Art. 13.

(3) Art. 26.

cul de l'impôt sur le revenu global (1). Enfin, il convient de noter que, pour cette cédula, la loi prévoit la disposition suivant laquelle les revenus imposés ne peuvent être inférieurs à un revenu *présomptif*, calculé, par l'application de certaines coefficients, sur la valeur locative de l'immeuble où l'on exerce la profession commerciale et industrielle. C'est donc un revenu *présomptif minimum*, au-dessous duquel on ne peut pas être imposé (2).

Pour les revenus des professions libérales, un revenu *présomptif minimum* est également prévu (3).

Enfin, pour les revenus des traitements, indemnités, salaires, pensions et rentes viagères, contrairement au législateur français, on demande la déclaration à ceux qui payent les salaires, traitements, etc..., comme à ceux qui les reçoivent (4). Cette double déclaration constitue pour le fisc un moyen de contrôle important.

Deux autres méthodes pour la constatation des revenus sont appliquées dans la réforme: *la perception à la source* en vue de mieux contrôler ou de faciliter la perception de l'impôt (cédules F et G); *la taxation d'office* toutes les fois qu'il est nécessaire de prendre des sanctions contre la mauvaise volonté du contribuable.

Pour l'impôt sur le revenu global, la loi prévoit la totalisation des revenus cédulaires, ainsi que celle des autres revenus non frappés par les cédules; cette totalisation se fait d'après certaines règles sur lesquelles nous reviendrons.

(1) Art. 28.

(2) Art. 31.

(3) Art. 35.

(4) Art. 40.

De cet exposé, il ressort que le législateur roumain a recouru presque toujours à la détermination des revenus, d'après la déclaration du contribuable. Nous aurions préféré voir l'emploi de cette méthode pour tous les revenus des cédules, étant donné que la déclaration *exacte* du contribuable est celle qui permet le mieux de constater le véritable revenu; mais les difficultés pratiques d'application ont déterminé le législateur à faire également appel à l'évaluation administrative.

La méthode de constatation des revenus d'après la déclaration du contribuable, en dehors du grand avantage qu'elle présente au cas où elle est sincère (détermination du montant presque exact du revenu et la nature de ce revenu), offre pourtant un grand inconvénient: celui de pouvoir falsifier le montant du revenu. C'est pour cela que la déclaration du contribuable doit être contrôlée par le fisc. Dans ce but, le législateur roumain autorise le fisc à examiner et à contrôler par tous les moyens la déclaration du contribuable.

On peut donc conclure que le but fiscal et l'idée de justice fiscale, en ce qui concerne la constatation, ont été judicieusement observés toutes les fois que cela a été possible.

Analysons maintenant ces idées, par rapport à la *discrimination des revenus*. Dans les législations fiscales modernes, l'analyse des revenus d'après leurs origines et l'imposition d'après la nature de ces origines semble un point acquis. En effet, on établit la différence entre les revenus produits par le capital, par le travail ou par la collaboration de ces deux facteurs de produc-

tion. Ces trois sortes de revenus sont frappés à juste raison, par des taux différents, car les revenus provenant de la possession d'un capital sont moins précaires que ceux du travail qui disparaissent avec la capacité de travailler, ce qui oblige dès lors l'individu à se constituer un capital d'épargne susceptible d'assurer la permanence du revenu (1).

Le système cédulaire est celui qui permet, par excellence, cette discrimination des revenus; au contraire, l'impôt sur le revenu global totalise tous les revenus sans attacher aucune importance à leur nature. M. Titulesco, tout en gardant la discrimination dans l'impôt cédulaire, a essayé de l'appliquer également dans l'impôt sur le revenu global.

En ce qui concerne les revenus cédulaires, le législateur roumain frappe de : 15 % le revenu du capital ; 6 % le revenu du travail et 10 % les revenus mixtes.

Pour arriver à la discrimination dans l'impôt global sur le revenu, M. Titulesco y fait intervenir les revenus cédulaires avec certaines réductions. Ainsi, dans le calcul du revenu global, les revenus cédulaires produits par le capital sont comptés pour leur part entière; les revenus cédulaires du travail n'y entrent que pour 50%; les revenus cédulaires mixte, provenant des revenus professionnels et des entreprises industrielles, minières et de transports sont comptés pour 70 % et, enfin, les autres revenus mixtes n'y entrent que pour 80 %.

La graduation employée par le législateur roumain nous apparaît comme très juste et ce moyen d'introduire la discrimination dans le domaine de la pro-

(1) ALLIX, *op. cit.*

gressivité nous paraît très ingénieux. En dernière analyse, cette discrimination n'est qu'une nouvelle progression (horizontale) introduite auprès de la progression suivant l'importance des revenus (verticale).

Une autre idée considérée comme un point acquis dans les législations fiscales modernes c'est la *progressivité*, soit qu'on la justifie par la nécessité de vérifier les inégalités produites par les contributions directes, soit qu'on la considère comme susceptible *d'égaliser effectivement* les sacrifices des contribuables devant l'impôt. La progressivité apparaît comme une application de la conception de l'impôt personnel, c'est-à-dire de l'impôt qui tient compte des facultés générales du contribuable.

L'idée de progressivité trouve une application dans la législation fiscale de M. Titulesco, non seulement dans l'impôt sur le revenu global qui se prête par excellence à cette conception, mais même dans les impôts cédulaires qui sont en principe, *d'abord* des impôts proportionnels. Le législateur roumain n'a fait évidemment qu'à doucir cette injustice de la proportionnalité en employant «les abattements» «les réductions pour charges de familles» et même le «taux progressif» et les «surtaes».

Comme nous l'avons déjà vu, les impôts cédulaires prévoient pour les revenus ne dépassant pas certains chiffres, des réductions de $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{5}$ dans le calcul du revenu imposable. Ce sont les petits revenus qui sont réduite de façon à réaliser la progressivité.

Les impôts cédulaires prévoient aussi la progressi-

vité par l'existence de plusieurs taux d'impôts dans la même cédule. Cette distinction des taux est opérée par le législateur roumain d'après certaines considérations de « personnalité » et de justice fiscale, propres à chaque cédule.

Enfin, la loi prévoit également des surtaxes (comme celle de la cédule D) pour les grands revenus. Contrairement au législateur français, — qui considère ces surtaxes pour les grands magasins, les maisons à succursales multiples, comme un « devoir de résister au courant qui emporte la société vers la concentration industrielle et commerciale et de mettre au service du petit commerce les armes fiscales, dirigées contre l'incontestable supériorité économique de ses concurrents » (1) — M. Titulesco estime que ces surtaxes sont une application générale de l'idée de justice sociale et de progressivité pour tout bénéfice, excédant un certain montant. Il faut noter que le législateur roumain prévoit cette méthode de progressivité uniquement pour les revenus de la cédule D; nous aurions préféré voir cette idée introduite également dans les autres impôts cédulaires.

En examinant l'idée « d'impôts personnels » réalisée par le législateur roumain, il convient de l'étudier rapidement par rapport à la conception du « minimum d'existence » et de « réduction pour charges de famille ».

Le minimum d'existence — c'est-à-dire le revenu minimum supposé par le législateur comme indispensable pour l'entretien physique du contribuable, et dès lors,

(1) ALLIX, *op. cit.*, p. 507.

exempt de toute taxation, — est prévu par le législateur roumain, dans l'impôt sur le revenu global. Contrairement au législateur français, qui prévoit le minimum d'existence dans les cédules et même le cumul des exemptions, l'auteur de la réforme fiscale roumaine ne le prévoit que pour l'impôt sur le revenu. Les motifs qui ont incité M. Titulesco à adopter cette solution, sont clairement exprimés dans le passage suivant : « La Roumanie est un Etat pauvre, au milieu d'un pays dont les innombrables richesses naturelles n'ont pas encore été mises au profit de la Nation ». « En Roumanie, la situation est telle que les dégrèvements à la base ne peuvent être admis que pour l'impôt sur le revenu et là encore, le minimum d'existence a dû être abaissé par rapport au chiffre des autres législations, pour ne pas risquer de créer un impôt sans contribuables ».

Le minimum d'existence prévu par la législation roumaine est de :

2.500 lei dans les communes rurales;

3.000 lei dans les communes urbaines ne dépassant pas 50.000 habitants;

3.500 lei dans les communes urbaines avec 50.000-100.000 habitants;

4.000 dans les communes urbaines dépassant 100.000 habitants.

La loi, tout en fixant le minimum d'existence aux chiffres ci-dessus, le modifie quand le revenu dépasse ce minimum légal. En effet, au cas où le revenu imposable excède 2.500, 3.000, 3.500, 4.000 lei, le minimum d'existence est réduit à 1.500, 2.000, 2.500, 3.000 lei. La raison de cette modification réside dans le fait

que, sans cette diminution, le revenu dépassant 2.500, 3.000, 3.500, 4.000 lei aurait très peu à payer. Le but fiscal de la réforme semble ainsi l'avoir emporté sur l'idée de justice sociale. Au cas où les revenus ne dépassent pas les chiffres indiqués pour que l'imposition ait lieu, M. Titulesco prévoit une taxe fixe de 10 lei, que le contribuable doit payer. Cet impôt minimum — qui n'a aucun rapport avec l'ancien impôt personnel — est justifié, dans la pensée de l'auteur de la réforme, par le fait que personne ne doit jouir d'une exemption complète de tout impôt (1).

Mais, en dehors de ce minimum d'existence prévu dans l'impôt cédulaire, nous devons citer aussi celui de la cédule F (revenus des traitements, indemnités, salaires, etc).

En effet, la loi prévoit l'exemption de l'impôt au cas où ces revenus dépassent :

6.000 lei par an dans les villes de moins de 15.000 habitants;

7.200 lei par an dans les villes avec 15.000-50.000 habitants;

9.000 lei par an dans les villes dépassant 50.000 habitants.

Cette déduction a été dictée par le désir du législateur de ne pas imposer, les petits fonctionnaires qui vivent de leur travail et qui sont assez mal rétribués. M. Titulesco se rattache, par cette exemption opérée à la cédule F, au législateur français.

Les réductions pour charge de famille. Le législateur prévoit deux situations :

(1) Exposé des motifs, p. 189.

a) Le revenu net (1) ne dépasse pas 2.500, 3.000, 3.500, 4.000 lei, c'est-à-dire dans le cas où il n'y a pas lieu d'appliquer l'impôt sur le revenu. Les réductions pour charges de famille seront opérées dans une des cédulés ou le dégrèvement est expressément autorisé.

b) Le revenu net dépasse 2.500, 3.000, 3.500, 4.000 lei; les dégrèvements pour charges de famille seront appliqués à l'impôt sur le revenu net ainsi qu'il suit :

Au cas où le revenu ne dépasse pas 5.000 lei: 5 % pour chaque personne à la charge du contribuable (2) jusqu'à la quatrième, et 7 % pour les autres.

Au cas où le revenu ne dépasse pas 10.000 lei: 4 % pour chaque personne à la charge du contribuable jusqu'à la quatrième, et 6 % pour les autres.

Si le revenu dépasse 10.000 lei, on déduit 400 lei pour chaque personne à la charge du contribuable jusqu'à la quatrième, et 600 lei pour les autres.

*
* *

L'application de cette loi des contributions directes devait être fixée par un décret royal, sauf pour les cédulés F et G (impôt sur le revenu des traitements, indemnités, salaires, et impôt sur le revenu des valeurs mobilières, créances, dépôts, cautionnement) pour lesquelles la perception de l'impôt (perception à la source)

(1) C'est-à-dire le revenu par la totalisation des revenus après avoir opéré certaines déductions.

(2) Sont considérés à la charge du contribuable :

a. les ascendants ayant dépassé l'âge de 60 ans ou les infirmes.
b. les descendants, l'épouse, la sœur, non mariée, les enfants recueillis qui n'ont pas 21 ans ou qui sont infirmes.

devait commencer à partir du 1^{er} avril 1921 (1). Jusqu'à la mise en application de la réforme, ces impôts étaient payés d'après les anciennes législations fiscales; les sommes que le fisc aurait touchées, étaient considérées, après la mise en application de la réforme, comme des avances sur les nouveaux impôts.

Nous avons essayé de reproduire la réforme des contributions directes de M. Titulesco dans ses grandes lignes, tout en cherchant à mettre en relief les détails qui nous permettraient de mieux dégager les critiques qu'elle soulève.

Le législateur roumain a cherché à faire, en dehors du but fiscal de la réforme, une large part aux considérations de justice sociale. Nous avons vu comment M. Titulesco a envisagé cette question de la justice fiscale, par rapport à la constatation des revenus, la discrimination, la progressivité et la personnalité de l'impôt.

La discrimination réalisée par le législateur roumain, en ce qui concerne l'impôt global sur le revenu, et la progressivité dont il s'est efforcé d'imprégner les impôts cédulaires, permettent de constater l'acharnement avec lequel il a suivie la justice fiscale dans les contributions directes.

M. Titulesco s'est rendu compte combien il est difficile de réaliser pleinement la justice fiscale. « La justice est en évolution continue — dit M. le Ministre des finances. — Qu'est-ce donc que la justice d'aujourd'hui,

(1) Voir décret-loi N° 1.566 du 9 avril 1921. Dans l'exposé des motifs du budget 1922-23, p. 10. M. BRATIANO indique que la cédule E a produit 7.457.983 lei (9 mois) et la cédule G. 37.119.000 lei (9 mois).

sinon l'injustice contre laquelle demain on élèvera des protestations?» (1).

L'auteur de la réforme s'est rendu parfaitement compte de tout ce qu'il y avait encore à faire pour arriver à la justice fiscale, si l'application pratique de la loi ne constituait pas un obstacle sérieux à cet effort vers l'équité fiscale.

Mais le législateur roumain n'a pas oublié un instant le rôle important que la nouvelle loi fiscale devait avoir dans la *réforme financière*.

Avec le produit de ces impôts, M. Titulesco envisageait d'équilibrer le budget et de procéder ensuite à la liquidation financière de la guerre (2). Dans son exposé des motifs, M. le Ministre des finances espérait faire rentrer dans les caisses de l'Etat: 1.260 millions de lei par les impôts cédulaires et 403 millions par l'impôt le revenu global.

Nous allons esquisser maintenant les critiques que l'on peut formuler sur la réforme des contributions directes présentée par M. Titulesco, en laissant de côté les détails secondaires (3) et nous attachant surtout aux grandes lignes de la réforme.

(1) Exposé des motifs de la loi sur les contributions directes, p. 206.

(2) Voir *supra*, les budgets extraordinaires, p 510.

(3) Voir GEORGESCO, *op. cit.*, p. 292-325, où toutes les critiques concernant la réforme ont été résumées. Voir aussi : TASCA. Mémoire concernant la réformes financière. CULOGLU Les systèmes financiers de M. Titulesco. JOANID, *op. cit.*, p. 224-228. STEFANESCO, La situation créée par le nouveau système fiscal concernant l'économie nationale et spécialement le crédit. « *Bulletin de l'Institut Economie Roumain* » 1922, Juin, p. 497. MADGEARU. La réforme des contributions directes. « *Indépendance Economique* », 1921 N° 4-6, p. 1. MANOIESCO, Le régime des impôts et la production nationale. CIPAIANU, L'exploitation agricole devant les nouveaux impôts. « *L'archive pour la science et la réforme sociale* », avril 1921, p. 40.

Les critique qu'elle soulève portent principalement — à notre avis — sur ce fait que le taux des impôts est trop élevé. Nous aurions préféré voir établir sur une base inférieure, équivalente, par exemple, aux taux prévus par le législateur français, quitte à les augmenter par la suite, en cas de besoin. A notre avis, M. le Ministre des finances n'aurait pas dû oublier l'archaïsme fiscal des anciens impôts roumains. Passer brusquement et sans aucune transition au chiffre atteint par la réforme des contributions directes, nous paraît une rude épreuve pour le contribuable roumain, si peu habitué depuis quelque temps, à de tels efforts fiscaux (1).

Il y a lieu de signaler également la parcimonie du législateur en ce qui concerne les exemptions pour le minimum d'existence, ainsi que les réductions pour charges de famille. La raison invoquée par M. le Ministre des finances est très judicieuse, toutefois nous aurions préféré voir ces exemptions et ces réductions calculées d'une façon plus en rapport avec le coût de la vie.

Enfin, l'application pratique de cette réforme permet également une observation. En effet, le système d'impôts du législateur roumain suppose l'existence d'un appareil administratif bien instruit. Or, ce n'est pas le cas de la Roumanie. Cependant, nous sommes loin de penser qu'il faudrait renoncer, uniquement pour cette raison, à tout nouveau système des contributions directes. La réforme connaîtra l'expérience des nouvelles pratiques. Il va sans dire qu'au début les résultats se-

(1) Voir la remarquable préface de M. SEULESCO, ancien Ministre des finances et professeur à la faculté de Droit de Bucarest, dans Georgesco, *op. cit.*

ront au-dessous des prévisions, mais tout cela est loin de compromettre une législation aussi importante que celle des contributions directes. La complexité de la réforme, d'une application difficile, au début, est motivée surtout par le désir très vif de l'auteur de la loi d'établir ces impôts avec le maximum de justice sociale, de réduire les fraudes au minimum et d'instituer en même temps un système d'impôts assez souple, pour assurer aux caisses de l'Etat les disponibilités dont il a besoin.

Entre le système d'impôts complexe, mais productif et soucieux de la justice fiscale et d'une application difficile au début et le système d'impôts simple, peu productif et injuste, dont l'application est facile par suite de la routine, nous préférons de beaucoup le premier.

* *

Analysons maintenant *la taxe de luxe et l'impôt sur le chiffre d'affaires* (1).

Dans la taxe de luxe, il faut distinguer :

- a) L'impôt sur les dépenses somptuaires ;
- b) L'impôt sur les spectacles ;
- c) L'impôt sur le luxe proprement dit.

L'impôt sur les dépenses somptuaires (2) prélève 15 % ou 10 % sur les prix réels de vente de certains objets considérés comme objets de luxe (automobiles, articles de parfumerie, dentelles, soies, liqueurs, champagne, appareils photographiques, tableaux, etc.).

Il prélève aussi sur le revenu brut provenant de la

(1) Voir loi du 1^{er} août 1921. *Journal officiel* N° 95 du 1^{er} août 1921.

(2) Art. 2-9.

location des chambres d'hôtels et de la consommations dans les restaurants : 10 % pour les hôtels et restaurants de luxe, 6 % pour les établissements considérés comme étant de 2^e classe et 3 % pour ceux de la 3^e classe.

L'impôt est retenu par le vendeur ou l'exploitant; des sanctions sévères sont prévues en cas de fraudes.

L'impôt sur les spectacles (1), prélève un impôt variant de 25-32 % sur le prix des billets. L'impôt est à la charge du spectateur. Les billets des théâtres nationaux et de l'Opéra Roumain sont frappés seulement de 10 %. Les sommes provenant de la perception de ces impôts sont réparties entre l'Etat, la direction générale des théâtres, les mairies et l'assistance publique.

L'impôt sur le luxe proprement dit (2) frappe d'un impôt annuel certains objets considérés comme « objets de luxe » (véhicules, chevaux, emploi de serviteurs, etc.).

L'impôt sur le luxe, en dehors du but fiscal, a un rôle moralisateur et il est considéré également comme une mesure démocratique. Cet impôt est très populaire et reçu avec beaucoup de sympathie par les classes peu fortunées. Un autre motif qui justifie l'institution de cet impôt en Roumanie est donné par le fait que les objets de luxe sont presque toujours des objets importés ayant donc une influence défavorable sur le change roumain, déjà très déprécié. Or, la taxe de luxe a également pour but de réduire la consommation de ces objets importés. Cet impôt, qui est proportionnel, aurait été mieux compris s'il eût été progressif.

(1) Art. 10-17.

(2) Art. 17-29.

L'impôt sur le chiffre d'affaires (1) prélève 1 % sur toutes les opérations de vente et d'achat ayant pour objet différentes sortes de marchandises. Sont exempts de cet impôt: la vente du pain, les transactions des petits agriculteurs, la vente des objets monopolisés par l'Etat, des objets destinés à l'exportation, et des billets de spectacle, etc. (2).

Les fraudes prévues sur cet impôt sont très sévères.

L'impôt sur le chiffre d'affaires est productif, facile à percevoir, et accepté volontiers par les commerçants, qui espèrent le faire payer aux consommateurs. Il apparaît, en outre, comme un impôt sur la consommation. C'est un impôt de « vie chère » (3), parce qu'il est ajouté au prix de vente des marchandises.

Il soulève donc les plus sérieuses critiques, et seul le désastre des finances peut le justifier. Était-ce bien le moment de l'appliquer en Roumanie ? Oui, si l'on se rappelle le déficit important relevé dans les budgets d'après-guerre (3). L'impôt sur le chiffre d'affaires est entré en application le 1^{er} septembre 1921 (5).

Analysons maintenant rapidement la loi de *l'impôt progressif sur le capital et sur les bénéfices de guerre* du 1^{er} août 1921 (6).

Le législateur roumain, prenant comme base « le capital » du contribuable, institue, par cette loi, trois sortes d'impôts:

(1) Art. 29-40.

(2) Art. 30.

(3) ALLIX, *op. cit.*, p. 634.

(4) Voir *supra*, p. 497, 498 et 500.

(5) L'impôt sur le chiffre d'affaire a produit 111.624.000 lei en trois mois. Voir l'exposé des motifs des budgets 1922-23, p. 10.

(6) *Journal officiel* N° 95 du 1^{er} août 1921.

- a) L'impôt sur le capital proprement dit;
- b) L'impôt sur les bénéfices de guerre;
- c) L'impôt sur les fonctionnaires prévaricateurs.

Ces impôts sont établis sur des bases tout à fait différentes. Ainsi, l'impôt sur le capital est justifié par la nécessité de se procurer des ressources extraordinaires pour liquider les charges de guerre; l'impôt sur les bénéfices de guerre a plutôt un but moral, à voir, la socialisation des bénéfices dus aux conjonctures de la guerre, et l'impôt sur les fonctionnaires prévaricateurs, un rôle pénal.

Tous ces impôts aussi divers quant à leurs mobiles ont toutefois une base commune, la fortune du contribuable, et c'est ce qui a incité probablement M. Titulesco à les rassembler dans la même loi. Des régimes différents sont établis pour ces trois impôts suivant que la fortune du contribuable a été acquise avant ou après la guerre et suivant la façon dont elle a été acquise.

Examinons rapidement l'impôt sur le capital (1). Le législateur frappe le capital net, mobilier ou immobilier du contribuable, c'est-à-dire son actif patrimonial, après avoir déduit ses dettes, ainsi que les sommes correspondantes à toute servitude, grevant ce patrimoine.

(1) M. Madgearu est un des protagonistes de l'impôt sur le capital en Roumanie. Il a même élaboré un projet de loi en novembre 1920 (Voir ce projet dans « *L'Indépendance Economique* », 1920, N° 10-12, p. 25).

Voir pour l'impôt sur le capital en Roumanie : TITULESCO, L'exposé des motifs de la loi; ANGELESCO, Rapport sur la loi de l'impôt sur le capital et sur les bénéfices de guerre; ANGELESCO, Le projet de réforme fiscale de décembre 1920; GEORGESCO, *op. cit.*, p. 325; IOANID, *op. cit.*, p. 232; MADGEARU, Mesures financières extraordinaires; MADGEARU, L'impôt sur le capital et sur les bénéfices de guerre, « *Indépendance Economique* », 1921, N° 7-9, p. 1; MADGEARU, Pour un impôt sur le capital, « *Indépendance Economique* », octobre 1920, p. 1; ALEVRA, L'impôt extraordinaire sur le capital en Roumanie.

L'évaluation des divers éléments qui le composent se fait suivant différentes méthodes (1).

Au cas où le capital net ainsi établi ne dépasse pas 400.000 lei on déduit :

30.000 lei pour chaque contribuable (50.000 pour les invalides de guerre);

5.000 lei pour chaque enfant mineur ou fille non mariée à partir du troisième jusqu'au sixième inclusivement.

Le capital *restant*, après ces déductions est ainsi imposé :

100-500 lei, avec 10 lei (fixe).

600-1.000 lei, avec 3 %.

1.100-5.000 lei, avec 3,5 %.

5.100-10.000 lei, avec 4 %.

90.000-100.000 lei, avec 6 %.

Pour les sommes excédant 100.000 lei, le taux augmente de 1/10 % par tranche ainsi établie :

Entre	100.000-500.000 lei	la tranche est de	20.000 lei
»	500.000-1.000.000	»	» 25.000 »
»	1.000.000-2.000.000	»	» 50.000 »
»	2.000.000-10.000.000	»	» 100.000 »
»	10.000.000-20.000.000	»	» 200.000 »

Tout ce qui dépasse 20 millions est frappé de 33 %, en dehors de l'impôt payé pour les 20 millions (2).

(1) Ainsi l'estimation des terres se fait en multipliant par 20 la valeur locative établie dans les cédules; celle des bâtiments en prenant la moyenne entre la valeur locative du 1910 multiplié par 60 et la valeur locative actuelle par 20. L'évaluation des créances se fait d'après leur valeur nominale; celle des titres et des actions d'après la moyenne des cours officiels établis entre le 1^{er} octobre 1920 et 1^{er} août 1921.

(2) Signalons aussi que l'art 35 de la loi agraire de juillet 1921 prévoit une surtaxe de 1 %-5 % sur les fortunes dépassant 200.000 lei, afin de procurer à l'Etat les fonds nécessaires au paiement des terres expropriées.

Les sociétés par actions existant avant 1909 payent 12 % sur le capital et les réserves figurant au dernier bilan publié avant la promulgation de cette loi. Pour les sociétés instituées après 1909, l'impôt est abaissé à 10 %. Pour les sociétés coopératives soumises au contrôle de l'Etat, l'impôt est de 6 % sur le capital et 8 % sur les réserves. L'impôt peut être acquitté en numéraire ou par des *traites privilégiées* portant 7 % d'intérêt, et payables par annuités égales dans un délai de 10 ans.

Les sociétés dont le capital est complètement amorti payent 16 1/2 % en actions de la société. Pour cela les sociétés vont procéder à l'émission du nombre d'actions nécessaires pour payer l'Etat. Sur toute nouvelle émission de ces sociétés, l'Etat prélèvera la même quote-part. Les sociétés anonymes étrangères qui ont des succursales en Roumanie sont considérées comme ayant un capital égal à 1/5 des sommes investies dans leurs affaires en Roumanie.

Les traites et les actions prélevées ainsi par l'Etat serviront de gages pour l'émission d'une rente spéciale amortissable en 15 ans, destinée à rembourser les dommages de guerre et autres charges extraordinaires (1).

Nous devons signaler que les actions roumaines ne sont frappées que dans la main des sociétés. Dans le patrimoine du contribuable on en tient compte seulement pour déterminer le taux de l'impôt devant frapper la fortune du contribuable, déduction faite de ces actions.

(1) Voir *supra*, p. 510.

Pour faire fonctionner l'impôt sur le capital, l'impôt sur les bénéfices de guerre et l'impôt sur les fonctionnaires prévaricateurs, le législateur roumain prévoit des distinctions entre les fortunes acquises avant ou après la guerre et les moyens qui ont servi à l'établissement de ces fortunes.

Ainsi les fortunes se trouvant dans le patrimoine du contribuable avant le 1^{er} août 1914, seront comptées dans l'impôt sur le capital pour 4/5 seulement de leur valeur. Les fortunes acquises par voie de succession ou de donations, après le 1^{er} août 1914, et dont les auteurs les possédaient avant cette date, seront considérées comme fortunes d'avant-guerre, si le possesseur actuel peut établir qu'elles étaient dans le patrimoine de leurs auteurs avant le 1^{er} août 1914. (1).

Au contraire, sont estimées au *triple de leur valeur*: les fortunes provenant de fournitures faites avec des autorités quelconques, par des personnes ou sociétés qui ne s'occupaient pas de pareilles affaires avant le 1^{er} août 1914;

tout bénéfice supérieur à 10 %, provenant de fournitures faites par des personnes ou sociétés qui s'occupaient de pareilles affaires même avant le 1^{er} août 1914;

les fortunes provenant d'affaires d'importation et d'exportation faites à l'aide de « permis » et réalisées par des personnes ou sociétés qui ne s'occupaient pas de pareilles affaires avant le 1^{er} août 1914;

tout bénéfice supérieur à 10 % et provenant d'affai-

(1) La preuve est à la charge du possesseur actuel, car la présomption pour le fisc est que ces fortunes sont acquises après 1914.

res d'importation et d'exportation réalisées par les personnes qui s'occupaient de pareilles affaires même avant le 1^{er} août 1914;

les fortunes réalisées par affermage, bail, vente et toute entreprise contractée ou concessionnée par l'ennemi pendant l'occupation;

les fortunes réalisées par la spéculation des roubles et couronnes;

les fortunes provenant de la spéculation des immeubles ruraux ou urbains et réalisées par l'achat, vente, affermage et bail (1).

Bien que ces fortunes soient considérées au triple de leur valeur, elles ne pourront être frappées d'un impôt excédant 65 %.

Le législateur prévoit encore le cas où les fortunes d'après 1914 seraient acquises par des fonctionnaires publics, civils ou militaires, ou par les détenteurs d'un mandat électoral qui ne peuvent justifier « sérieusement » de la provenance de ces fortunes. Elles seront comptées pour le quadruple de leur valeur; toutefois l'impôt ne pourra dépasser 91 %.

Enfin, au cas où il sera démontré que la fortune des personnes mentionnées ci-dessus a une origine frauduleuse, elle sera confisquée, et le contribuable renvoyé devant la justice.

Dans le cas où la somme à payer n'excéderait pas 500

(1) Nous avons donné cette énumération pour mieux faire comprendre combien il est difficile d'établir le chiffre des fortunes revêtant le caractère de bénéfice de guerre, et pour mieux apercevoir combien les fraudes seront aisées.

lei, l'impôt devra être acquitté en une seule fois, dans un délai de trois mois. Si la somme à payer est supérieure à 500 lei, sans dépasser le $\frac{1}{5}$ du revenu global, l'impôt devra être soldé dans l'intervalle d'une année et portera un intérêt de 6 %, à partir du 1^{er} janvier 1922. Enfin, si l'impôt excède $\frac{1}{5}$ du revenu global, un délai sera fixé, sans qu'il puisse toutefois dépasser 10 ans ; l'impôt dans ce cas portera également l'intérêt de 6 %.

Le paiement de l'impôt pourra se faire, soit en numéraire, soit en Bons du Trésor, soit en Bons de réquisitions, titres de rente, valeurs bancaires admises par le Ministère des finances, soit en Bons des dommages de guerre.

L'impôt sur le capital et sur les bénéfices de guerre ainsi esquissé soulève quelques remarques.

Notons d'abord que l'impôt sur les bénéfices de guerre n'était pas capable d'avoir un sérieux rendement, par suite de l'absence d'évaluation des fortunes avant et après les hostilités. C'est un des motifs qui ont probablement incité l'auteur de la réforme à les réunir dans la même loi. Mais, tandis que l'impôt sur les bénéfices de guerre avait un caractère plutôt moral qui aurait gagné toutes les sympathies, au contraire, l'impôt sur le capital avait un caractère purement fiscal et fonctionnait comme un impôt supplémentaire venant s'ajouter aux contributions directes. Il est évident que, dans ce cas, il ne pouvait qu'être défavorablement accepté par le public.

Lier le sort de l'impôt sur les bénéfices de guerre, à l'impôt sur le capital, c'était porter préjudice au pre-

mier. Voilà pourquoi, même avec un rendement minime, nous aurions préféré voir l'impôt sur les bénéfices de guerre bien scindé de l'impôt sur le capital.

Il va sans dire que l'impôt sur le capital suscita en Roumanie des vives polémiques et des discussions nombreuses. A notre avis, ce qu'il faut surtout retenir de l'institution de l'impôt sur le capital en Roumanie, c'est le but poursuivi et les conséquences que ne manquerait pas d'avoir sa mise en application.

Le rapporteur de la loi a fait clairement apercevoir ce but (1) : paiement des dommages de guerre, des réquisitions et diminution de la dette flottante. C'était donc un déplacement de fortunes au bénéfice de ceux qui ont souffert de la guerre (donc un but moral), et l'assainissement des finances publiques par l'extinction d'une partie de la dette flottante *intérieure* que cet impôt poursuivait.

Les critiques adressées à l'impôt sur le capital ont surtout porté sur les conséquences possibles de cet impôt. On a trop exagéré son influence en croyant qu'il pourrait entraver et arrêter complètement la production du pays. Il est juste de remarquer qu'une partie des capitaux roumain ont fui à l'étranger et que bien des capitaux étrangers ont hésité à venir concourir à l'exploitation des richesses roumaines. Mais entre deux solutions (l'état malsain des finances roumaines et une légère atteinte à la production), nous préférons la moins dangereuse, c'est-à-dire l'impôt sur le capital. Ce qui devait rester, après une pareille opération, devait être plus solide, plus sain et capable de se relever plus ra-

(1) Rapport sur la loi de l'impôt sur le capital, p. 4.

pidement que dans un organisme corrompu de dettes et en proie à l'inflation.

Il est évident que l'impôt sur le capital est la dernière ressource à employer. M. Titulesco a-t-il recouru aux autres moyens possibles et efficaces ? Oui, et les deux lois que nous venons d'étudier (1) fournissent un appui suffisant à cette opinion. Mais nous devons signaler que la législation roumaine n'a pas attendu le résultat de ces réformes pour se servir de cette dernière arme de l'arsenal fiscal. C'est ce que nous aurions préféré, d'autant plus que les réformes de M. Titulesco venaient brusquement changer l'archaïsme fiscal qui régissait les impôts roumains, par un système d'imposition des plus modernes. On donnait au contribuable l'impression d'être frappé par une avalanche d'impôts. Une succession moins brusque dans l'introduction des impôt aurait été peut-être plus heureuse.

Nous aurions préféré voir d'abord le résultat de la réforme sur les contributions directes et l'impôt sur le luxe et chiffre d'affaires, et n'introduire l'impôt sur le capital qu'en dernière instance.

Pour ce qui est de la technique du législateur roumain pour ces trois impôts (impôt sur le capital, impôt sur les bénéfices de guerre et impôt sur les fonctionnaires prévaricateurs), nous estimons que la réforme n'a pas suivi une règle juste et qu'elle n'a pas observé la graduation qui s'imposait.

Ainsi les fortunes d'avant-guerre sont comptées dans la somme frappée par l'impôt, pour 4/5, et les for-

(1) La réforme des contributions directes et la loi sur la taxe de luxe et l'impôt sur le chiffre d'affaires.

fortunes gagnées *pendant la guerre*, estimées à leur valeur entière; la différence de traitement est trop petite (1/5), vu la facilité avec laquelle on a pu acquérir ces fortunes pendant la période de neutralité et pendant la période de l'après-guerre. De plus, n'oublions pas d'ajouter que, même les fortunes mal acquises ou réalisées par des spéculations et des opérations de fournitures sauront habiller la forme de la décence, étant donné que le fisc n'aura pas le moyen de vérifier minutieusement comment elles ont pu être réalisées. Cette lacune tient, il est vrai, à des difficultés qu'on ne peut pas éviter, par suite de l'ancien système fiscal de la Roumanie. Nous aurions préféré un traitement plus sévère pour les fortunes blâmables gagnées après 1914, pour qu'on ne puisse pas dire, comme le remarque M. Ioanid, que la loi de M. Titulesco peut être considérée (1): ou comme un impôt excessif sur le capital sans avoir socialisé préalablement les bénéfices de guerre non blâmables; ou comme un impôt sur les bénéfices de guerre auquel on a soumis ceux qui n'ont rien gagné et même ceux qui ont subi des pertes.

* * *

La réforme des contributions directes, ainsi que l'impôt sur les bénéfices de guerre et l'impôt sur le capital, exigeaient une *déclaration* des revenus et de la fortune du contribuable. Le formulaire qu'on devait remplir à cet effet fut extrêmement compliqué; de plus, il exerçait une véritable inquisition fiscale en poussant le détail jusqu'à demander les numéros des

(1) IOANID, *op. cit.*, p. 235.

valeurs mobilières qu'on possédait. Il est juste de remarquer que ces exigences étaient presque nécessaires pour éviter les fraudes et les évasions. Or, le succès de la réforme dépendait surtout de son rendement et exigeait par conséquent une réduction des fraudes. C'est pourquoi les sanctions pour fausse déclaration étaient extrêmement sévères.

Malgré toutes ces considérations, nous estimons que la déclaration exigée de chaque contribuable était très difficile à effectuer et demandait des connaissances spéciales. C'est d'ailleurs cette déclaration qui rendit la réforme de M. Titulesco aussi impopulaire. Les adversaires politiques de la nouvelle législation en profitèrent pour attiser les protestations les plus véhémentes contre cette réforme. Ceux qui se trouvaient atteints par les nouveaux impôts soutinrent également le mouvement. L'idée de justice apportée par la réforme, fut presque oubliée et on protesta unanimement contre les nouveaux impôts.

Nulle réforme ne suscita plus de discussions que ces lois fiscales de M. Titulesco. Des économistes et financiers improvisés (anciens commerçants et nouveaux riches) se dressèrent pour combattre la réforme. Il est juste de noter, qu'en dehors de ces gens, des personnalités très compétentes y ont apporté des critiques très impartiales (1).

A notre avis, la réforme de M. Titulesco fut une

(1) Voir les résumés de ces critiques. GEORGESCO, *op. cit.*, p. 296-325 et p. 355-367.

véritable œuvre de salut financier à l'exécution de laquelle le maximum de justice et de moralité fiscale fut apporté.

Toutefois, nous devons remarquer que les taux des impôts étaient trop élevés pour la vie économique de la Roumanie d'après-guerre, les abattements et les exemptions pour charges de famille trop réduites et la déclaration trop compliquée. Mais, à notre avis, les critiques furent surtout provoquées par la brusque modification apportée par cette réforme, qui passait d'un orientalisme à un extrémisme financier, sans qu'une évolution, même rapide, soit faite. Il est vrai que l'assainissement des finances roumaines n'était guère favorable à une transformation lente; pourtant il nous semble qu'une certaine évolution eût été nécessaire.

Dans tous les pays qui ont modifié leur système fiscal, la nouvelle armature a été construite petit à petit. Les réformes de M. Titulesco ont donné l'impression d'une grêle fiscale, d'une avalanche de nouveaux impôts et, pour cette raison, il eût été peut-être préférable de procéder avec plus de modération. Le contribuable roumain aurait mieux compris la nécessité de recourir à de telles mesures et il se serait habitué à les supporter sans protester. De plus, on aurait pu ainsi constater auparavant le rendement des impôts institués et il aurait toujours été temps de recourir à des moyens extrêmes, comme l'impôt sur le capital, si le besoin s'en était fait sentir d'une façon urgente.

Malgré ces critiques, nous considérons les réformes de M. Titulesco comme la plus grande œuvre législative d'après-guerre.

* * *

Avant que ces réformes soient entrées en vigueur, le cabinet qui avait succédé au gouvernement promoteur de ces lois fiscales, se proposa de surseoir à leur application. Dans la pensée du nouveau gouvernement, la réforme votée était compliquée et ne correspondait ni au degré d'évolution ni aux conditions nécessaires à l'essor économique du pays (1).

Une loi rapidement votée supprima la réforme de M. Titulesco (2). Le gouvernement annonça par son éminent Ministre des finances, M. V. Bratiano, une nouvelle réforme. Jusqu'à ce qu'elle soit votée, l'ancien système de contributions de chaque province devait continuer à fonctionner.

M. V. Bratiano constitua une commission à laquelle furent invités à prendre part tous les anciens Ministres des finances, les professeurs spécialistes des Facultés de droit, ainsi que quelques financiers du marché roumain.

Ce projet sur la réforme des contributions directes vient d'être déposé dernièrement sur le bureau de la Chambre des députés (5 décembre 1922).

Sans entreprendre une analyse de ce projet, esquissons rapidement ses traits essentiels.

Comme son prédécesseur, M. Bratiano considère la réforme des contributions directes comme nécessaire : pour arriver à l'unification des impôts, pour réaliser

(1) Exposé des motifs du budget 1922-23, p. 6.

(2) Il restait pourtant en vigueur : l'impôt sur les revenus des salaires, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et l'impôt sur le chiffre d'affaires.

l'équité sociale et l'égalité fiscale, et pour disposer de ressources plus importantes.

De plus, — dit M. Bratiano — « les transformations apportées à la propriété rurale par la loi agraire, le développement industriel et commercial, l'accroissement continu de la fortune mobilière, le changement profond des anciennes conditions économiques, réclament une modification du régime d'imposition basé jusqu'à présent, presque exclusivement, sur l'activité agricole » (1).

Suivant la conception du Ministre des finances, la politique financière de la Grande Roumanie doit s'établir sur trois bases :

« a) Sur les conditions extérieures de la Roumanie qui la rendent libre, sur mer et sur terre, des entraves qui s'opposaient jusqu'à hier à son développement.

b) Sur une culture plus intensive des domaines agricoles expropriés.

c) Sur le développement industriel et commercial basé sur les richesses naturelles du pays, et sur la nouvelle orientation du capital et de l'énergie fournie par la réforme agraire ».

Dans le cadre de cette politique, l'Etat pourra se créer des ressources :

a) Par la mise en valeur des richesses qui se trouvent en sa possession.

b) Par la prise ou la participation de l'Etat aux richesses qui, par leur caractère spécial, réclament son

(1) Projet de loi sur l'unification des contributions directes et sur l'institution de l'impôt sur le revenu global, p. 3.

intervention, pour diriger l'exploitation conformément aux intérêts généraux (1).

M. V. Bratiano n'envisage donc pas la politique fiscale comme l'unique moyen de subvenir aux besoins croissants de la Roumanie. Par une action encourageant l'essor de l'économie nationale qui va augmenter la matière imposable et la capacité contributive de chacun, le Ministre des finances roumaines espère réduire la participation demandée à l'impôt pour couvrir les dépenses publiques.

En ce qui concerne la politique fiscale, il découvre nettement l'intention de faire une plus large part aux contributions directes et, par contre, de réduire les impôts indirects frappant les objets de première nécessité.

C'est dans cet esprit, déterminé par le caractère de la vie économique roumaine, de son organisation administrative, de ses besoins budgétaires et enfin de ses besoins d'unification, que M. Bratiano procéda à l'élaboration de sa réforme fiscale.

La nouvelle réforme des contributions directes comprend :

- a) L'impôt sur le revenu des propriétés agricoles.
- b) L'impôt sur le revenu des propriétés bâties.
- c) L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.
- d) L'impôt sur les revenus commerciaux et industriels.

e) L'impôt sur le revenu des salaires.

f) L'impôt sur le revenu des professions libérales.

Sur ces six impôts, dénommés par M. le Ministre

(1) BRATIANO, *op cit.*, p. 14.

« impôts élémentaires » se superpose l'impôt progressif sur le revenu global frappant la totalité des revenus.

On constate que la nouvelle réforme englobe tous les impôts cédulaires de M. Titulesco, sauf celui sur les bénéfices agricoles. M. Bratiano l'a supprimé car il estime que dans un pays en pleine transformation économique comme la Roumanie, une sage politique d'imposition doit encourager l'augmentation des revenus et non les combattre dans leurs premières manifestations. C'est dans ce but que le Ministre des finances a supprimé l'impôt sur les bénéfices agricoles, le considérant comme un obstacle au désir de développement des propriétaires fonciers. Il constituait pour M. Bratiano, une charge qui frappait les revenus créés, le plus souvent, par l'amélioration et l'intensification de la culture agricole. Or, la politique économique de la Roumanie doit, au contraire, les encourager. C'est pour ces motifs que le Ministre des finances conclut à la suppression de l'impôt sur les bénéfices agricoles, qui ne pourra être institué que le jour où l'agriculture aura traversé cette période de transformations et aura consolidé sa situation.

Pour ce qui est des « impôts élémentaires » de la nouvelle réforme, on peut les résumer ainsi :

1° Les revenus des propriétés agricoles sont frappés de 12 %. L'impôt est augmenté à 14 % pour les propriétés affermées et de 20 % au cas où le propriétaire réside à l'étranger (absentéistes). Le revenu est déterminé et révisé tous les 5 ans par une commission spécialement créée à cet effet. L'impôt prévoit des

exemptions et des réductions pour les nouvelles terres données à la culture.

2° Le revenu des propriétés bâties est imposé de 12 % ; au cas où le propriétaire habite à l'étranger l'impôt est porté à 20 %. Le revenu imposable est celui obtenu en déduisant de la valeur locative 20 % comme frais d'entretien. L'impôt prévoit des exemptions permanentes et temporaires pour encourager les constructions.

Des commissions de recensement sont prévues pour établir et pour reviser tous les 5 ans, la valeur locative et l'imposition déterminées par cet impôt.

3° Les revenus des valeurs mobilières sont frappés de 15 %. L'impôt est ramené à 12 % pour les revenus des actions nominatives des sociétés et à 10 % pour les revenus des dépôts en banques et des obligations du Crédit foncier.

Sont considérés comme revenus imposables : les dividendes et les intérêts de toute action ou obligation, les coupons des rentes d'Etat (sauf celles exceptées par des lois spéciales), les rentes viagères (à partir de 25.000 lei), les intérêts et les produits de toute opération de banque, les tantièmes et les redevances (en monnaie ou en nature). Après avoir énuméré certaines exemptions, le projet de loi prévoit que la perception de l'impôt sera effectuée par rétention. L'impôt est à la charge du créditeur.

4° Les revenus des entreprises commerciales et industrielles sont frappés de 10 %. L'impôt est augmenté de 2 % pour les revenus nets des entreprises industrielles, minières et les sociétés de transport. Le revenu im-

posable est obtenu par la déduction des dépenses (minutieusement prévues par la loi) sur le revenu brut résultant des opérations effectuées dans le courant de l'année précédente.

La constatation de l'impôt est faite, d'après la déclaration annuelle des contribuables; ces derniers doivent y ajouter leur dernier bilan (au cas où ils sont tenus de le publier), ou le montant de leur chiffre d'affaires.

L'établissement du revenu net imposable est fait :
a) d'après les éléments du bilan (pour ceux obligés de le publier); *b)* par la constatation directe ou la présomption dans tous les autres cas. Ces présomptions ont pour base, le montant du chiffre d'affaires ou la comparaison avec des autres contribuables de la même catégorie et de la même importance.

Signalons que cette cédule est appliquée aux exploitations agricoles tenues par ceux qui ne payent pas l'impôt sur les revenus des propriétés respectives. Ces revenus sont calculés, au cas où il n'existe pas de comptabilité en règle, d'après la valeur locative des propriétés exploitées.

Le projet de loi prévoit également une *surtaxe* au cas où le revenu net, d'après le bilan, dépasse 30.000 lei ou que le montant du chiffre d'affaires excède 600.000 lei. Cette surtaxe varie d'après le rendement du capital, c'est-à-dire d'après le rapport existant entre le capital (y compris les réserves) et les bénéfices nets. Ainsi au cas où ce rendement est de 10 à 11 %, la surtaxe est de 1 % pour les particuliers et de 2 % pour les sociétés par actions. Elle s'élève jusqu'à 28 % et 38 % dans le cas où le rendement excède 400 %.

5° Les revenus provenant des salaires, rémunérations, gratifications, indemnités, rentes viagères (au-dessous de 25.000 lei), sont frappés ainsi qu'il suit :

5 % jusqu'au revenu de 5.000 lei par mois.

8 % pour la partie du revenu qui excède 5.000 lei par mois.

Le revenu n'est imposé qu'au cas où il dépasse 750 lei par mois.

Le revenu net imposable est obtenu en opérant les réductions suivantes :

a) 650 lei par mois au cas où le revenu du contribuable ne dépasse pas 48.000 lei par an.

b) Pour les ouvriers manuels tout ce qui excède 20 jours de travail.

c) Jusqu'à 10 % pour les contribuables payant des droits de pension ou des cotisations pour les assurances contre les accidents.

L'impôt est perçu par rétention.

6° Le revenu des professions et occupations non frappées par les impôts cités plus haut payent 8 %. Le revenu imposé est obtenu en déduisant du total des recettes, toutes en dépenses effectuées pour obtenir ce revenu. Ces dépenses ne peuvent pas dépasser le $\frac{1}{3}$ du total des revenus pour ce qui concerne les professions libérales.

La constatation de l'impôt est faite d'après la *déclaration*, donnée par le contribuable et par l'acquittement immédiat en cas de revenu occasionnel.

Le projet de loi prévoit aussi pour tout contribuable non visé, par l'une de ces cédulas énumérées, un impôt minimum de 10 lei.

7° L'impôt progressif sur le revenu global frappe le total des revenus annuels du contribuable obtenu par l'addition des revenus cédulaires.

Le revenu global imposable, placé sur la tête du chef de famille, est obtenu en opérant les déductions suivantes :

- a) Le montant des impôts cédulaires.
- b) Les intérêts payés pour les dettes chirographaires ou hypothécaires au cas où ils n'ont pas été déduits dans les impôts cédulaires.
- c) Les annuités des rentes constituées à titre obligatoire.
- d) Les déficits subits au cours de l'année précédente dans les entreprises agricoles, commerciales ou industrielles jusqu'à concurrence du revenu global, sans qu'ils puissent être reportés sur les années suivantes.

Ce revenu global ainsi obtenu n'est imposable qu'au cas où il dépasse 7.000, 8.000, 9.000 ou 10.000 lei suivant la population de la ville où réside le contribuable (1).

Les personnes, ayant seulement une résidence dans le pays, seront frappées d'un impôt calculé d'après la valeur locative de leur résidence au cas où on ne peut établir leur revenu global (2).

L'impôt frappe de 1 % les revenus de 7.000 ou 10.000 lei, et varie progressivement jusqu'à 30 % pour les revenus excédant 10 millions de lei.

(1) Le projet prévoit qu'en cas de dépréciation monétaire ces taux seront augmentés.

(2) La valeur locative multipliée par un coefficient qui varie entre 3 (pour les résidences dont la valeur locative n'excède pas 3.000 lei) et 8 (pour les valeurs locatives dépassant 40.000 lei).

L'imposition est établie d'après la déclaration, que le contribuable est tenu de faire.

Le projet de loi prévoit en outre, *des réductions* pour :

a) Charges de famille;

b) Les petits revenus frappés par les impôts cédu-
laire;

c) Les charges hypothécaires.

Signalons que les réductions pour charges de famille s'opèrent sur le revenu global; toutefois si ce revenu est inférieur au minimum imposable, la réduction est faite sur les impôts cédules. Sont considérées comme charges de famille: la femme, les ascendants, les descendants et les enfants adoptifs jusqu'à 21 ans, et la sœur non mariée. Les réductions sont les suivantes:

Nombre des personnes à charge du contribuable	Réductions à faire sur l'impôt du revenu global au cas où ce revenu est de :							Réductions à opérer sur les revenus cédules au cas où le revenu global est inférieur au minimum imposable
	jusqu'à 15,000 lei	de 16,000 à 20,000 lei	de 21,000 à 40,000 lei	de 41,000 à 60,000 lei	de 61,000 à 90,000 lei	de 101,000 à 500,000 lei	de 501,000 à 1,000,000 lei	
	o/o	o/o	o/o	o/o	o/o	o/o	o/o	o/o
1—2	40	30	20	10	5	—	—	10
3—4	60	40	30	20	10	5	—	14
5—7	70	50	40	30	20	10	5	16
8—10	80	60	50	40	30	20	10	18
après 10	90	70	60	50	40	30	20	20

En ce qui concerne les petits revenus frappés par les impôts cédules, le projet de loi accorde les réductions suivantes au cas où le revenu global du contribuable n'excède pas le minimum imposable. Ces réductions sont les suivantes :

a) Le revenu des propriétés agricoles n'excédant pas 2.000 lei sera réduit de 25 %, sur les impôts à payer, au cas où la terre est exploitée par le contribuable lui-même.

b) L'impôt sur le revenu de la propriété bâtie est réduit de 25 % au cas où le revenu n'excède pas 2.000, 3.000, 5.000, 6.000 lei (1), sous réserve que la maison soit habitée par son propriétaire.

c) L'impôt sur les revenus commerciaux, industriels, professionnels subit une réduction de 50 % au cas où ces revenus n'excèdent pas 3.000 lei.

En ce qui concerne les charges hypothécaires, le projet de loi accorde une réduction pour la partie de l'impôt correspondante à la somme payée comme intérêts des dettes hypothécaires ou privilégiées qui grèvent les immeubles respectifs.

Signalons que le projet de loi prévoit également la réforme des dixièmes perçus par les départements communes, Chambre de commerce, assistance publique (2).

Il envisage les moyens de constatations des impôts, les sanctions et les moyens de payement. Etant donné qu'ils ne présentent pas de grandes différences par suite de la réforme apportée par M. Titulesco, nous n'insisteront pas davantage. ..

Quant aux prévisions relatives au rendement de la nouvelle réforme, M. Bratiano donne les chiffres suivants :

(1) Suivant le nombre des habitants de la ville.

(2) Chapitre IX du Projet de loi.

L'impôt sur les revenus de la propriété agricole	189 millions de lei
L'impôt sur les revenus de la propriété bâtie	90 millions de lei
L'impôt sur les revenus des valeurs mobilières	135 millions de lei
L'impôt sur les revenus commerciaux et industriels	324 millions de lei
L'impôt sur les revenus des salaires	150 millions de lei
L'impôt sur les revenus des professions libérales	36 millions de lei
Total . . .	924 millions de lei
L'impôt sur le revenu	300 millions de lei
Total général . . .	1.224 millions de lei

De ce court exposé sur le projet de M. Bratiano, il ressort très nettement qu'il présente une similitude très réelle avec la réforme de 1921 (1). En dernière analyse, le nouveau projet n'est que l'ancienne réforme à laquelle on a supprimé la cédule des bénéfices agricoles, après avoir apporté quelques modifications de détails et des changements quant au taux des impôts. La suppression de cette cédule ne favorise même que les propriétaires cultivant eux-même leurs terres, puisque les fermiers seront imposés pour les bénéfices de leurs exploitations dans la cédule des revenus commerciaux et industriels. En ce qui concerne le taux des impôts, il est juste de noter qu'ils sont moins élevés; toutefois avec les dixièmes prévus par le projet de loi au profit du département, commune, Chambre de Commerce, il nous semble qu'on ne s'éloigne pas des taux fixés par la réforme de M. Titulesco (2). Mais nous devons nous arrêter sur la question des modalités de l'impôt, étant donné que le projet est encore en discussion à la Chambre et que bien des modifications pourront y être apportées.

(1) Voir pour une analyse détaillée des différences de ces deux réformes : HALACEANU, *Opinions sur la réforme fiscale*.

(2) La réforme de M. Titulesco envisageait la suppression des dixièmes à partir de l'année 1921-22.

En résumant le nouveau projet, nous devons signaler l'hostilité avec laquelle est reçue toute tentative de réforme et tous essais d'appel aux bourses des contribuables. De plus nous devons noter que l'opinion publique espérait voir dans la nouvelle réforme un changement complet du système d'impôts et une diminution très forte sur les taux prévues par les lois du 1921 (1). Or, le but fiscal et le souci de justice fiscale qui ont guidé les deux Ministres des finances les ont obligé à recourir au système des impôts cédulaires et d'impôts supplémentaires sur le revenu, avec les taux prévus par ces deux réformes.

*
* *

Après avoir parcouru ce long chemin à travers tout les projets envisageant la réforme des impôts directs roumains, il convient de dégager les principes essentiels de la politique fiscale de l'après-guerre.

Dans ce but il convient de fixer une première période qui va jusqu'en 1920, pendant laquelle tout souci de recours aux impôts semble avoir été écarté de la pensée des gouvernements roumains. On continuait la

(1) Voici ce qu'écrivait le journal *Adeverul* le 11 janvier 1922 :
« Dans les déclarations que M. V. Bratiano a faites dernièrement, il avait entouré d'un grand mystère les taux d'imposition de son nouveau projet. La chose nous paraît suspecte. Aujourd'hui, nos craintes se trouvent légitimées. Le ministre a jeté le voile sur ses taux, afin de prévenir une campagne hostile. Car les taux de M. Bratiano sont plus lourds que ceux de M. Titulesco. Pourquoi cette pudeur ? Simplement parce que toute la campagne des libéraux contre le projet Titulesco, ainsi que leur campagne électorale, ont été menées sur le thème de la réforme fiscale. Il y a un an, les libéraux attaquaient avec véhémence M. Titulesco et promettaient le dégrèvement des taux. Depuis lors la situation économique n'a pas changé; pourtant les libéraux, non seulement adoptent la structure compliquée de la loi Titulesco, mais ils font encore subir une majoration considérable aux cotes d'imposition. »

politique d'emprunt, suivie pendant la guerre sans envisager, ni la liquidation financière de la période coûteuse des hostilités, ni le retour à une politique fiscale énergique.

On observe ensuite une seconde période dans laquelle les gouvernements commencent à envisager la possibilité d'avoir recours aux impôts. On débute dans cette voie par des gestes bien timides, en augmentant les impôts existant, basés d'ailleurs sur un système de contributions très arriéré. Trois projets de réformes se suivent à une année d'intervalle. Celui de M. Titulesco aboutit à la loi du 1^{er} août 1921, sans avoir été mis en application, le gouvernement suivant l'ayant supprimé. Le projet de M. Bratiano calqué sur la réforme précédente est en voie d'application.

De 1918 à 1923, nous retrouvons donc la même politique du moindre effort qui caractérisa la politique fiscale de la guerre. C'est pour cette raison que nous aurions préféré voir appliquer en 1921 la réforme de M. Titulesco, concernant « les contributions directes, la taxe de luxe et l'impôt sur le chiffre d'affaires », et le projet actuel apportant les changements et les modifications jugées nécessaires, sans supprimer d'un seul trait une œuvre fiscale aussi importante.

Rappelons aussi l'injustice commise au préjudice des contribuables de certaines provinces réunies, par suite du retard apporté à unifier les législations fiscales de la Grande Roumanie.

Observons également que si le recours énergique aux impôts directs a fait défaut dans la politique fiscale de l'après-guerre, par contre le recours aux impôts indi-

rects semble avoir trouvé une grande application.

Les chiffres que nous avons donnés sur les proportions dans lesquelles les impôts directs et indirects contribuent à fournir des ressources aux budgets d'après-guerre, nous semblent très éloquents (1). Nous avons suffisamment indiqué les inconvénients d'une politique appuyé sur les impôts indirects pour ne pas avoir à y revenir.

Ce que nous voulons mettre en évidence, c'est la même politique du clientèle que nous avons déjà constaté ailleurs, qui empêcha les gouvernements de procéder plus tôt à la réforme des impôts directs et qui les détermina à recourir aux impôts indirects, impôts moins visibles et dès lors moins dangereux à la popularité des gouvernements. Mais si les suffrages des masses ont été ménagés, par contre, les finances de l'Etat se ressentirent du retard apporté à la liquidation des charges laissées par la guerre.

Le nouveau projet en discussion à la Chambre semble clôturer cette période pour commercer une véritable politique fiscale.

Dès lors des espérances sérieuses peuvent être fondées sur l'assainissement des finances publiques roumaines.

(1) Voir *supra*, p. 502.

CHAPITRE V.

Les emprunts et la dette publique

Les emprunts faisant appel à l'épargne roumaine. — Emprunt consolidés. L'emprunt de « l'Union de 1919 ». L'emprunt de la « Paix et de la Reconstruction » de 1920. — Les Bons du Trésor émis à l'intérieur. — Les emprunts à la Banque Nationale de Roumanie. — Conditions des emprunts contractés. — Les emprunts à l'étranger. — Les Bons du Trésor. Conditions de l'émission. — L'emploi des emprunts. — Conséquences de ces emprunts. — La dette publique contractée pendant la période de l'après-guerre. — La conversion de 1922. — Technique de la conversion. — Considérations critiques. — Politique des emprunts dans la période de l'après-guerre. — La dette publique de la Roumanie. — Créances de la Roumanie.— Considérations critiques.

Par suite du retard apporté à l'application d'une politique fiscale énergique et devant les énormes charges léguées par la guerre ou nécessitées par l'organisation de la Grande Roumanie, les différents gouvernements roumains se résignèrent à émettre des emprunts pour subvenir aux nombreuses dépenses de l'Etat. C'est par ces emprunts répétés qu'ils purent combler les déficits budgétaires que nous avons signalés dans un chapitre

précédent. Pour être plus précis, ce sont les emprunts contractés à la Banque Nationale qui ont équilibré les budgets de la Grande Roumanie. C'est donc la même politique d'inflation basée sur l'utilisation de la planche à billets qui fut continuée même après la guerre.

De plus on inaugura le système d'émission des Bons du Trésor à l'étranger, Bons émis en monnaies étrangères et placés chez le divers fournisseurs de l'Etat roumain, contre des marchandises importées. Il va sans dire qu'au premier mouvement de baisse du leu, ces Bons du Trésor furent jetés en circulation, pour inonder le marché. Ce placement des Bons à des particuliers étrangers fut une des principales causes de la dépréciation de la monnaie roumaine.

Signalons également que les gouvernements roumains firent appel aussi à l'épargne du pays.

On peut donc distinguer les emprunts de la Roumanie, contractés entre l'armistice et le 1^{er} mars 1922 sous trois aspects :

- 1° Les emprunts faisant appel à l'épargne roumaine;
- 2° Les emprunts à la Banque d'émission;
- 3° Les emprunts à l'étranger.

1° *Les emprunts faisant appel à l'épargne roumaine.* Il s'agit des emprunts consolidés et des emprunts en Bons du Trésor, c'est-à-dire concernant autant la dette consolidée que la dette flottante.

Occupons-nous d'abord des *emprunts consolidés*. Ce sont les emprunts de 1919 et 1920 contractés par voie de souscription publique.

L'emprunt du 1919, nommé l'*Emprunt de l'Union*, fut émis au mois de février. En vertu du décret-loi du

15 février 1919, le gouvernement roumain émettait des rentes amortissables à 5 %.

D'après le prospectus du Ministère des finances cet emprunt avait un double but : a) retirer de la circulation le numéraire qui était devenu trop abondant ; b) subvenir aux dépenses créées par la mise en application des nouvelles lois sociales.

L'emprunt fut émis en titres au porteur et en coupures de 50, 100, 500, 1.000, 5.000, 10.000 et 20.000 lei. Par le montant des petites coupures, prévues pour cet emprunt, le gouvernement laissait voir clairement son intention de faire appel à toutes les bourses.

Le grand avantage accordé aux souscripteurs de cet emprunt consistait en une exonération de tout impôt présent ou futur et même l'exemption de l'impôt sur les bénéfices de guerre, pour toute somme souscrite.

La souscription se faisait sur le cours de 90 %, qu'on devait déposer intégralement lors du versement. On pouvait souscrire en lei dans l'ancien royaume ou en roubles Romanow et Lwof, au cours de 1 lei = 1 rouble, en Bessarabie et Bukovine.

Les Bons du Trésor et les Bons de la Défense Nationale étaient également admis en paiement des souscriptions.

L'emprunt est amortissable en 40 ans, par tirages au sort semestriels (1 décembre et 1 juin) à partir du 1^{er} décembre 1920. Le gouvernement s'engageait à ne pas augmenter le nombre des tirages et à ne pas dénoncer l'emprunt avant le 1^{er} février 1926.

Les titres de cet emprunt pouvaient être mis en gages

à la Banque Nationale ou à la Caisse de Dépôts et Consignation pour 70 % de leur valeur nominale.

L'intérêt était de 5 %. Mais en considérant le cours de l'émission (90 %) et la prime de remboursement variant en rapport inverse avec la date de remboursement, l'intérêt réel s'établit en réalité comme suit (1) :

2 ^e année		10.94 %.
5 ^e »		7.63 %.
10 ^e »		6.50 %.
15 ^e »		6.09 %.
20 ^e »		5.92 %.
30 ^e »		5.78 %.
40 ^e »		5.69 %.

Il faut surtout mettre en évidence le fait que pour la première fois l'Etat contractait un emprunt sans recourir à un consortium de banquiers étrangers ou roumains. Si jadis la souscription des emprunts de l'Etat était assurée par l'engagement pris par les banquiers étrangers ou roumains de placer les titres de l'emprunt (contre des fortes commissions évidemment) cette fois-ci l'Etat lui-même émettait un emprunt sans aucune garantie de la part des banquiers. La seule commission qu'on accorda aux banques s'élevait à 0,25 % pour les frais de souscription (2). Bien des banques, ayant consenti cette commission aux souscripteurs, elles ont, pour ainsi dire assuré presque gratuitement le placement des titres de cet emprunt.

(1) ENÉ. L'évolution du crédit public roumain. « *Annales Statistiques et Economiques* », février 1919, p. 4.

(2) Pour un emprunt contracté en 1913 on a payé à la Disconto-Gesellschaft 2 % de commission; en 1916, pour l'emprunt national, la commission fut de 1 1/2 %.

Le montant des titres souscrits a été de 1.143.143.800 lei (1).

Le résultat de cet emprunt fut donc appréciable.

En ce qui concerne les avantages de l'emprunt ils nous semble assez justes, car bien que l'abondance du numéraire était assez forte, nous ne devons pas oublier l'attrait exercé par le mouvement industriel et bancaire.

Toutefois l'exonération des sommes souscrites à l'impôt sur les bénéfices de guerre nous semble un peu excessive. Si l'exemption d'impôts présents et futurs peut provoquer des critiques qui doivent être réduites si l'on considère que cette habitude avait été prise pendant la période des hostilités, il nous semble moins juste d'accorder également l'exonération de l'impôt sur les bénéfices de guerre, puisque c'est le seul impôt justifié de la guerre; l'exemption serait donc une ratification des bénéfices souvent illicites. Mais empressons-nous d'observer que cette considération n'est que théorique et que cette exemption de l'impôt sur les bénéfices de guerre n'a pu jusqu'à présent être mis en pratique. Comme nous l'avons vu précédemment, il était prévu, bien que tardivement, dans la grande réforme de M. Titulesco, et il ne trouva de lors aucune application étant donnée que la réforme fut supprimée.

Il nous semble fort difficile de l'appliquer dorénavant

(1) L'emprunt a été clôturé à 900 millions, chiffre qui fut inscrit dans toutes les statistiques et documents officiels de l'époque. Mais les dernières situation de la dette publique roumaine enregistrent 1.143.143.800 lei comme produit de cet emprunt. D'après les renseignements que nous avons pu nous procurer, le Ministère des finances a placé après la clôture de cet emprunt des titres, auprès de différentes banques, de sorte qu'en réalité le montant réel de l'emprunt s'élève à 1.143.143.800 lei. Le fait de placer des titres d'emprunts après la clôture nous semble un procédé peu recommandable.

de sorte que sans commettre d'erreur, on peut considérer l'impôt sur les bénéfices de guerre comme inopérant. En conséquence l'avantage accordé aux souscripteurs de cet emprunt, en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices de guerre, n'est pas en réalité d'une très grande importance. Ce fut en tout cas — croyons-nous — un des motifs qui ont sérieusement incité quelques souscripteurs à placer leurs disponibilités dans cet emprunt.

Le deuxième emprunt consolidé fut émis au mois de mars 1920 et dénommé « *Emprunt de la Paix et de la Reconstruction* ». C'est en vertu de la loi du 16 janvier 1920 que le gouvernement roumain émetta de la rente 5 % amortissable. « Cet emprunt a pour but — dit le prospectus du Ministère des finances — de couvrir les besoins du Trésor provoqués par le fort contingent de troupes non démobilisées, par la mise en application des différentes lois sociales issues de la guerre, ainsi que pour la reconstitution de l'économie nationale ».

L'emprunt fut émis en titres au porteur et en coupures de 500, 1.000, 5.000, 10.000 et 20.000 lei.

Les sommes souscrites étaient exemptes de tout impôt présent et futur, de l'impôt sur les bénéfices de guerre ainsi que de l'impôt sur le capital ou d'un éventuel emprunt forcé. On accordait donc tous les avantages possibles.

Les titres de cet emprunt pouvaient être mis en nantissement à la Banque Nationale et à la Caisse de Dépôts et Consignation. Les coupons échus étaient reçus en paiement aux Caisses de l'Etat. De plus on accordait aux paysans, impropriés, l'avantage de pouvoir payer leurs

terres avec les titres de cet emprunt d'après la valeur nominale.

L'emprunt est amortissable en 40 ans, par voie de tirages au sort semestriels (1^{er} septembre et 1^{er} mars) à partir du 1^{er} septembre 1921.

Le gouvernement s'engageait à ne pas dénoncer l'emprunt avant le 1^{er} mars 1931.

L'intérêt de cet emprunt était de 5 %. Etant donné que le cours de l'émission était de 87 %, l'intérêt réel s'élevait à 6 %. Les versements pouvaient se faire soit intégralement (le cours de l'émission était alors de 87 %) ou en deux versements (et le cours d'émission montait alors à 88 %).

Les souscriptions pouvaient être faites, en dehors de la monnaie nationale, en Bons du Trésor, Bons de la Défense Nationale ainsi qu'en coupures de rentes roumaines, venant à échéance entre le 1^{er} avril 1920 et 1^{er} avril 1921.

Signalons que les grandes banques de Bucarest avaient garanti une couverture de 500 millions.

Le résultat de l'emprunt fut de 2.740.734.500 lei (1).

Les avantages de ces emprunts nous semblent très appréciables. D'un côté le cours d'émission fut abaissé à 87 %, d'un autre on accordait des exemptions pour tout impôt présent et futur, (y compris l'impôt sur les bénéfices de guerre), pour l'impôt sur le capital et même pour un éventuel emprunt forcé.

En ce qui concerne le cours de l'émission nous aurions préféré un cours et un intérêt plus élevé, l'Etat

(1) Signalons les mêmes observations que celles qui furent faites au sujet de l'emprunt de l'Union de 1919.

Cet emprunt fut clôturé à 2.300 millions. Par des placements après la clôture le produit de cet emprunt fut porté à 2.740.734 500 de lei.

devant toujours envisager la conversion de l'emprunt.

On accordait également aux paysans impropriés, le droit de se libérer du paiement des terres reçues, avec des titres de cet emprunt, au cours de leur valeur nominale. C'était donc un bénéfice de 13 % en dehors de l'intérêt que portaient les titres.

Tous ces avantages nous semblent un peu excessifs. Si pour continuer la tradition de l'emprunt précédent on devait peut-être accorder l'exemption pour les impôts présents et futurs et pour l'impôt sur les bénéfices de guerre, le fait d'étendre ces exonérations jusqu'à l'impôt sur le capital, nous semble inspiré par une politique fort dangereuse. Signalons en outre, la même remarque que pour l'emprunt précédent. L'impôt sur le capital — comme l'impôt sur les bénéfices de guerre — fut également suspendu, de sorte que cette dernière exemption est encore théorique. Quant à l'avantage accordé par les paysans ce fut peut-être un moyen de les stimuler pour payer des terres qu'ils avaient reçues, bien que les coupures de l'emprunt (les titres commençaient de 500 lei) n'aient pas été en rapport avec ces intentions du gouvernement. L'Etat supporte donc en dehors de la moitié du prix de l'expropriation, 13% encore pour les paysans qui vont payer avec ces titres. La charge de l'Etat nous semble un peu lourde.

En parlant de la dette consolidée nous devons signaler la rente 5 % 1920, émise pour payer le supplément de salaire accordé aux fonctionnaires, pour la période de la guerre et de l'occupation allemande. En effet par la loi du 4 septembre 1921 (1) on a accordé 90 % et

(1) *Journal officiel* N° 121 du 4 septembre 1920.

63 % du revenu budgétaire brut, aux fonctionnaires évacués en Moldavie et à ceux qui par ordre, étaient restés en territoires occupés. On restituait aussi toutes les sommes retenues par l'administration allemande aux fonctionnaires non évacués.

Les paiements ci-dessus se faisaient en rente *bloquée* 5 % au cours de 85 %.

A cet effet on a émis des titres de rente pour 266.510.500 lei.

Les gouvernements roumains firent aussi appel à l'épargne roumaine par des Bons du Trésor au porteur à courte échéance. C'est ainsi que les banques roumaines ont souscrit pour 450 millions de lei en Bons de Trésor, dont 280 millions restaient encore en circulation le 1^{er} mars 1921; de plus on a retiré pour 73.225.160 lei de Bons du Trésor pendant l'année financière 1921-22.

En 1921 on a émis aussi des Bons du Trésor au porteur pour 190 millions. Etant donné le montant de ces sommes relativement réduites, l'emploi des Bons du Trésor à l'intérieur constituait une politique peu pratique pour les gouvernements roumains.

*
* *

2° *Les emprunts à la Banque Nationale de Roumanie.*

Les gouvernements d'après-guerre ont continué à faire de la Banque Nationale le pivot financier de l'Etat. On eut donc toujours recours à l'émission de billets, c'est-à-dire à une politique inflationniste. Nous devons signaler pourtant une certaine amélioration. Si au début de la période d'après-guerre les emprunts à la Banque

d'émission furent nombreux et très importants, vers la fin de la période que nous étudions, ils sont devenus plus rares et d'une importance plus réduite. Nous devons même signaler le refus de la Banque Nationale à la fin du 1921 à une nouvelle demande de l'Etat concernant un emprunt de 500 millions.

Le montant des sommes avancées par la Banque pendant cette période (novembre 1918—1^{er} mars 1922) se chiffre par 10.800 millions lei; empressons-nous de signaler que sur cette somme, 7.500 millions furent employés — comme nous l'avons déjà dit (1) — à l'unification monétaire.

Pour mieux nous rendre compte de la façon dont l'Etat eût recours aux émissions de la Banque Nationale, énumérons ces emprunts dans l'ordre chronologique.

a) Le 12 mai 1919 (2) la Banque Nationale accorda à l'Etat un emprunt de 1,5 milliard de lei, dont le principal but devait être le retrait des billets émis par la Banque Générale roumaine.

Par cet emprunt le gouvernement remettait à la Banque Nationale de Roumanie des Bons du Trésor, à l'échéance du 31 décembre 1920 (3). L'emprunt ne portait aucun intérêt sauf les frais d'impression des billets. Le gouvernement accordait également à la Banque, la faculté d'augmenter la proportion des traites sur

(1) Voir *supra*, p. 485.

(2) Convention N° 10783 du 12 mai 1919. Voir Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 15 février 1920, p. 13.

(3) Ce fut une convention postérieure (Convention N° 104054 du 30 octobre 1919) qui stipula la remise entre les mains de la Banque Nationale de ce Bon du Trésor. (Voir Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 15 février 1920, p. 15.)

l'étranger, en dehors de l'art. 12 de sa loi constitutive, jusqu'à concurrence de 400 millions de lei (1).

b) Le 16 octobre 1919 (2), le deuxième emprunt de 1 milliard fut contracté en Bons de Trésor, sans intérêt (3), et à l'échéance du 31 décembre 1920. Dans le cas où l'Etat n'aquittait pas à l'échéance fixée l'emprunt portait intérêt à 0,50 %.

L'Etat devait déposer dans un délai de 3 mois les francs, dollars ou livr. sterl. nécessaires à couvrir cette émission. Il remettait à la Banque un Bon de Trésor-or pour une somme de 333.333.333 lei (4) qui pouvait être considérée comme la couverture métallique du milliard emprunté jusqu'à l'exécution de l'engagement pris

Par la même convention on prolongeait jusqu'au 31 décembre 1920 l'échéance des emprunts antérieurs.

Signalons aussi que le gouvernement, pour assurer le remboursement de ces 2 emprunts (1.500 millions et 1.000 millions), déposait en nantissement à la Banque Nationale, les créances que la Commission des Réparations, accorderaient à l'Etat roumain, soit à titre de réparations, soit comme reconnaissance du dépôt du gouvernement à la Reichsbank .

(1) Par la Convention N° 5647 du 16 mai 1918 on lui avait déjà accordé le droit de dépasser cette proportion de 200 millions. C'est donc 200 millions en plus que la Convention présente accordait.

(2) Convention N° 95882 du 16 octobre 1919. Voir Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 15 février 1920, p. 14.

(3) A l'exception des frais d'impression des billets qui restaient à la charge de l'Etat.

(4) Convention N° 104054 du 30 octobre 1919. Voir Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 15 février 1920, p. 15.

c) Le 11 juin 1920 (1) et le 5 janvier 1921 (2), la Banque accepta deux emprunts pour effectuer l'unification monétaire: le premier d'un montant de 5 milliards, le second de 2,5 milliards. Pour ces emprunts l'Etat émettait des Bons du Trésor renouvelables jusqu'à l'acquittement de l'emprunt. L'Etat ne payait aucun intérêt (sauf les frais d'impression). La Banque Nationale était autorisée par cette convention à considérer les Bons du Trésor-or émis pour tous les emprunts d'après-guerre (y compris ces 2 emprunts) comme encaisse or. La Banque d'émission pouvait donc employer dorénavant, pour couverture métallique, non seulement des effets de commerce mais aussi des Bons du Trésor (3).

L'Etat s'engageait aussi à rembourser à partir de 1921, 300 millions au moins par an sur l'emprunt de 5 milliards, et 200 millions par an à partir du 1922 sur l'emprunt de 2,5 milliards (4).

Par la Convention de ce dernier emprunt on prolongeait jusqu'au 31 décembre 1919 l'échéance de tous les emprunts antérieurs.

d) Le 24 juin 1920 (5) la Banque Nationale accorda à l'Etat un emprunt de 200 millions, destiné à la Caisse

(1) Convention N° 41103 du 11 juin 1920. Voir Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 20 février 1921, p. 14.

(2) Convention N° 176.129 du 5 janvier 1921. Voir le Rapport du Conseil d'administration du 20 février 1921, p. 17.

(3) Nous reviendrons sur cette question dans un chapitre suivant.

(4) L'obligation de rembourser 300 millions fut inscrite dans le budget extraordinaire de 1921-22. Par suite de la suppression de ce budget elle ne fut pas plus exécutée que l'obligation de rembourser les 200 millions prévus.

(5) Convention N° 50.531 du 24 juin 1920. Voir le Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 20 février 1921, p. 16.

Centrale des Banques populaires (1); celle-ci devait réquisitionner le blé, le seigle et l'orge, nécessaires aux ensemencements pour les prêter aux agriculteurs et en même temps elle devait faire des avances en espèces aux petits et moyens agriculteurs qui avaient assuré les ensemencements avec leurs propres moyens (2). Cet emprunt était destiné à subvenir à ces dépenses.

L'Etat remettait à la Banque Nationale un Bon du Trésor-or à l'échéance du 31 décembre 1921. Le taux de l'intérêt était de 1 % au-dessous du taux officiel de l'escompte et ne pouvait pas excéder 4 %. Ces Bons du Trésor pouvaient être également compris dans l'encaisse métallique.

e) Enfin le 30 juillet 1920 la Banque Nationale accordait deux emprunts (1):

Le premier constituait un crédit de 200 millions, portant intérêt à 1 1/2 %. L'Etat déposait en gage l'or qu'il avait obtenu à la suite de la liquidation de l'ancienne Banque d'Autriche-Hongrie pour garantir cet emprunt.

Le deuxième fut un emprunt de 400 millions en Bons du Trésor, au taux de 1 1/2 % d'intérêt, dont 200 millions étaient destinés au Ministère des finances pour payer les dettes résultant des exercices budgétaires passés, et 200 millions pour payer les céréales faisant l'objet d'un contrat, d'après lequel le gouvernement roumain devait livrer au gouvernement français 15.000 wagons de céréales. L'échéance de l'emprunt était fixée

(1) Voir décret-loi N° 2098 du 8 juin 1920. *Journal officiel* N° 29 du 12 mai 1920. Voir aussi de décret-loi N° 2523 du 10 janvier 1920. *Journal officiel* N° 59 du 17 juin 1920.

(2) Cette avance était de 300 lei par hectare.

(3) Convention N° 83.203 du 30 juillet 1921 et Convention N° 83.204 du 30 juillet 1921. Voir Rapport du Conseil d'administration du 19 février 1921, p. 14.

au 31 décembre 1921. Ces Bons du Trésor étaient émis en or pour 1/3 et pouvaient être considérés comme encaisse métallique.

L'Etat s'engageait par cette dernière convention à céder à la Banque :

l'or qu'il possédait ou celui qu'il pourrait extraire de ses mines;

le 1/3 des devises qu'il achèterait sur les places étrangères. A la liquidation de ces devises étrangères le bénéfice de cette opération devait revenir entièrement à l'Etat (1).

On voit donc par cet exposé sommaire, que les emprunts que la Banque Nationale dut accorder à l'Etat roumain, furent nombreux.

Si on se rappelle que de 1914 à 1918, la Banque accorda à l'Etat des emprunts pour une somme totale de 1.600 millions de lei et que pour la période de 1918 à 1922, ces emprunts se sont élevés à 10.800 millions, on constate l'appel continuel qu'on a fait à la Banque d'émission, même après la guerre. Si l'on tient compte que sur ces 10.800 millions de lei, 7.500 millions ont servi à l'unification monétaire, il reste encore 3.300 millions que l'Etat a demandé pour ses dépenses personnelles. Nous tenons évidemment compte de la dépréciation de la monnaie roumaine, toutefois on remarque l'emploi exagéré qu'on a fait de la planche à billets.

Nous devons également reconnaître que ces appels

(1) Signalons qu'en dehors de ces emprunts, par la Convention du 27 décembre 1921 la Banque Nationale prêtait au Gouvernement roumain 150 millions de marks pour payer une partie des 176 locomotives commandées en Allemagne. Cet emprunt ne fut pas exécuté. Voir Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 19 février 1922, p. 15.

continus à la Banque d'émission sont devenus par la suite, de plus en plus espacés et d'un montant plus réduit. Depuis le 30 juillet 1921 la Banque n'a plus accordé d'emprunts; elle s'est rendue compte du danger que la politique d'inflation représentait pour son billet et pour l'économie générale du pays. A la fin du 1921 elle a refusé nettement toute tentative du gouvernement a obtenir un nouvel emprunt de 500 millions.

La dette de l'Etat à l'intérieur pendant cette période d'après-guerre se résume ainsi :

Dette consolidée	4.150.388.800 lei.
Dette flottante	470.000.000 lei.
Dette flottante à la Banque Nationale	10.800.000.000 lei.

Total 15.420.388.800 lei.

* * *

3° *Les emprunts à l'étranger.* Une partie de cette dette à l'étranger fut contractée pour payer les frais des fournitures de guerre envoyées par la France et l'Angleterre. Une autre partie servit à payer les locomotives et le ravitaillement du pays. Enfin une dernière partie constitua les emprunts proprement dits.

Tous ces emprunts furent contractés sur Bons du Trésor libellés en monnaies étrangères ce qui eût pour effet d'occasionner une des plus grandes charges qui pèsent sur la dette publique roumaine. Remarquons d'abord qu'une partie de ces Bons du Trésor étaient détenus par des particuliers, contre des marchandises

expédiées. Ces Bons n'ayant pas pu être remboursés à leur échéance, furent jetés sur le marché, à des prix dérisoires. En dehors de l'inflation qui exerçait une influence défavorable sur le change à l'intérieur du pays, les Bons du Trésor submergeant le marché étranger, contribuèrent à la dépréciation de la monnaie roumaine. Comme nous l'avons déjà remarqué en parlant de la question monétaire, les Bons du Trésor étant assimilés aux lei roumains et apportèrent par cette confusion des troubles dans la question du change extérieur. Lorsque les fluctuations en baisse survinrent, le nombre des Bons du Trésor augmenta sur le marché et contribuèrent ainsi davantage à la chute du lei roumain.

On ne peut reprocher aux gouvernements roumains d'avoir libellés ces Bons du Trésor en monnaies étrangères car la situation économique de la Grande Roumanie exigeait d'une façon impérieuse de commencer au plus vite l'œuvre de la reconstitution économique du pays. On ne pouvait plus ajourner la reconstruction de l'outillage des chemins de fer roumains et il fallait procéder au plus vite au ravitaillement du pays. Cette œuvre de reconstruction se fit par des importations à crédit sur des Bons du Trésor qui n'étaient acceptés que s'ils étaient libellés en monnaies étrangères. Mais, si l'on peut pas critiquer ce moyen d'émission, on doit reprocher aux gouvernements roumains l'abus qui fut fait de ces Bons. Sans pousser nos critiques jusqu'à commettre l'erreur d'affirmer que tout emprunt accordé à la Roumanie était un butin à partager entre les classes possédantes (1), nous devons reconnaître que l'émis-

(1) JOHN MAYNARD KEYNES. Les conséquences économiques de la Paix, p. 226.

sion de ces Bons du Trésor a dépassé souvent les exigences immédiates de l'économie roumaine. Ce qu'on pourrait également reprocher aux gouvernements, c'est d'avoir tardé à rembourser ces Bons ; et pour être plus précis, on pourrait critiquer la politique peu énergique qui fut pratiquée dans l'assainissement des finances roumaines et qui rendit impossible le remboursement de ces Bons.

Etant donné la grande importance que présente pour la dette de la Roumanie, ces Bons libellés en monnaies étrangères, il convient d'illustrer leur émission par quelques chiffres. La question est assez difficile, étant donné la mobilité des cours du change des monnaies qui ont servi à libeller ces Bons du Trésor. La stabilité du leu roumain n'est pas encore acquise et il faut recourir à l'ancienne parité du change, en indiquant, autant qu'il nous sera possible, les monnaies dans lesquelles ces Bons ont été émis.

A la date du 1^{er} mars 1922, le montant des Bons du Trésor à l'étranger s'élevait à 2.511.890.835 lei (à la parité du change) (1)

Suivant l'époque de l'émission, cette somme se divise ainsi :

(1) « *Cronica Financiara* », janvier-février 1922, p. 317.

1919..	Lei	538.682.259 (1)
1920		1.320.394.973 (2)
1920		100.000.000 (3)
1921		522.813.603 (4)

Lei .. 2.511.890.835

En ce qui concerne l'emploi de ces Bons du Trésor, nous devons remarquer qu'en 1919, la presque totalité a été émis pour le ravitaillement (exactement 485 millions 746.597 lei (5) à la parité du change). En 1920 on a émis pour le ravitaillement seulement 116 mil-

(1) Cette somme se décompose ainsi :

Francs français	2.548.158	soit lei	2.548.158
Francs belges	52.935.662	»	52.935.662
Livres sterling	6.003.544	»	151.409.403
Dollars	56.498.948	»	301.139.393
Pesetas	28.202.539	»	28.202.539
Escudos	941.192	»	2.447.101

Total . . Lei 538,682.259

(2) Francs français	606.572.858	soit lei	606.572.858
Francs belges	768.597	»	768.597
Francs suisses	2.000.000	»	2.000.000
Livres sterling	5.747.192	»	144.944.167
Lires italiennes	90.971.927	»	90.971.927
Dollars	34.052.437	»	181.499.491
Pesetas	329.934	»	329.934
Couronnes suédoises	6.246.696	»	8.307.996
Couronnes tchéco-slovaques	285.000.000	»	285.000.000

Total . . Lei 1.320.394.973

(3) C'est l'emprunt du 8 décembre 1920 contracté avec le gouvernement français, et pour lequel le gouvernement roumain s'engageait à lui vendre 15.000 wagons de blé. Le contrat fut réduit à 100 millions. Ces 100 millions figurent encore dans la dette roumaine, le gouvernement n'ayant pas livré encore, toute la quantité de blé prescrite.

(4) Pour 1921 nous n'avons que des statistiques jusqu'au 1^{er} avril 1921 ainsi établies :

Francs français	146.499.332	soit lei	146.499.332
Marks	70.000.000	»	88.200.000
Pesetas	343.984	»	343.984
Dollars	3.060.400	»	16.311.932

(Pour tous ces chiffres, voir l'exposé des motifs de M. Titulesco sur le budget 1921-1922, p. 12.)

(5) Voir l'Exposé des motifs du budget 1921-22, p. 13.

lions 178.622 lei (à la parité du change); le reste a été employé pour le paiement de l'armement envoyé par le gouvernement français, pour le paiement des coupons et des locomotives commandées (1).

On doit donc remarquer que les Bons du Trésor émis pour le ravitaillement accusent en 1920 de fortes diminutions par rapport à 1919. N'oublions pas non plus d'ajouter que, tandis que les émissions de 1919 ont été faites surtout en monnaie à change très élevé, les émissions de 1920 furent effectuées surtout en monnaie à change plus favorable; la diminution est donc plus accusée (2).

Dans l'exposé des motifs du budget 1922-23, on divise les Bons du Trésor émis ainsi qu'il suit (3) :

1.326.303.390 lei en 1919, 1920 et 1921 au gouvernement français pour l'armement envoyé; aux gouvernements français, belge et suisse pour des emprunts d'Etat à courte échéance.

1.185.590.445 lei en 1919, 1920 et 1921 pour le ravitaillement et les locomotives commandées en France, en Angleterre, en Amérique et en Tchéco-Slovaquie.

Total 2.511.890.835 lei.

Les Bons du Trésor se trouvent donc entre les mains

(1) Voir l'Exposé des motifs du budget 1921-22, p. 13-14.

(2) Discours de M. Titulesco, Ministre des Finances, à la Chambre des Députés (18 mars 1921, Déb. Parlem. 1920-1921, p. 4114).

(3) Voir l'Exposé des motifs du budget 1922-23, p. 4 (en note). Voir aussi *Cronica Financiara*, janvier-février 1922, p. 317.

des Etats étrangers pour une somme de 1.326 millions de lei (parité du change) et pour une somme de 1.185 millions de lei (parité du change) entre les mains des particuliers. C'est cette dernière partie qui représente la plus lourde charge pesant sur la dette publique roumaine.

* * *

Nous avons analysé les emprunts de la Grande Roumanie, en les divisant en emprunts à l'intérieur, emprunts contractés à la Banque Nationale et à l'étranger. Pour mieux comprendre ces emprunts dans leur ensemble, ainsi que pour les résumer d'une façon plus claire, nous donnons plus bas le tableau chronologique des emprunts roumains, ce qui permet de voir la proportion par année.

1919	L'emprunt de l'Union (consolidé) . . .	Lei	1.143.143.800
	Bons du Trésor (emprunt à la Banque Nationale)		1.500.000.000
	Bons du Trésor (emprunt à la Banque Nationale)		1.000.000.000
	Bons du Trésor (emprunt à l'intérieur) . . .		450.000.000
	Bons du Trésor (emprunt à l'extérieur) (1) .		538.682.259
	Total . .	Lei	4.631.826.059
1920	L'emprunt de la Paix et de la Reconstitution (consolidé) , , ...	Lei	2.740.734.500
	Bons du Trésor (emprunt à la Banque Nationale)		5.000.000.000
	Bons du Trésor (emprunt à la Banque Nationale pour les Banques populaires)		200.000.000
	Bons du Trésor (emprunt au Gouvernement français (2)		100.000.000
	Bons du Trésor (à l'étranger) (3)		1.320.394.973
	Total . .	Lei	9.361.429.473

(1) A la parité du change. Nous nous rendons parfaitement compte de l'erreur que nous faisons en comptant cette somme à la parité du change mais il nous semble que c'est le seul moyen pour pouvoir donner une idée, si fausse qu'elle soit, des recours de l'Etat aux emprunts intérieurs et extérieurs.

(2) A la parité du change. Nous l'avons compté à part, car c'est plutôt une vente qu'un emprunt.

(3) A la parité du change.

1921 Rente émise en 1921 pour le paiement de la différence des salaires aux fonctionnaires (consolidé)	Lei	266.510.500
Bons du Trésor (emprunt à la Banque Nationale)		2.500.000.000
Bons du Trésor (emprunt à l'intérieur) . . .		190.000.000
Bons du Trésor (emprunt à la Banque Nationale)		200.000.000
Bons du Trésor (emprunt à la Banque Nationale)		400.000.000
Bons du Trésor (à l'étranger) (1) . . .		552.813.603
Total . . .	Lei	4.409.324.403

Total général . . Lei 48.012.279.635

Soit, au total, une dette de 48.012.279.635 lei dont 4.450.388.800 consolidée (22 %) et 43.561.890.835 dette flottante (78 %), contractée de novembre 1918 au 1^{er} mars 1922.

En examinant les chiffres du tableau ci-dessus, nous ne devons pas oublier que pendant l'année 1920, on a payé l'armement envoyé, les locomotives commandées, ainsi que l'unification monétaire. Ces corrections faites, on peut apercevoir une amélioration sensible dans le recours à la politique des emprunts. Nous devons remarquer également la grande différence qu'il y a entre la dette flottante (78 %) et la dette consolidée (22 %) pour cette période. Cette proportion est bien inexacte. Vu la forte dépréciation de la monnaie roumaine, la dette flottante est beaucoup plus élevée. Nous avons été forcés pourtant de nous baser sur ces proportions étant donné l'impossibilité de calculer d'une façon exacte la dette à l'étranger.

En signalant la forte proportion de la dette flottante extérieure, nous devons parler de la récente consolidation des Bons du Trésor de juin 1922.

Le gouvernement roumain effectua cette consolida-

(1) A la parité du change.

tion en commençant d'abord par la conversion des Bons du Trésor émis sur diverses monnaies, en Bons libellés en livres sterlings et en les remplaçant ensuite par des titres de rente amortissable.

Le gouvernement ne procéda qu'à la consolidation des Bons du Trésor détenus par les particuliers. Le montant se chiffrait, d'après l'exposé des motifs de la loi de consolidation, à 1.401.026.186 lei à la parité du change (1).

A cet effet, le gouvernement contracta un emprunt de 35 millions de livres sterling avec un consortium de banquiers anglais. Cet emprunt représentait la limite des Bons du Trésor qui devaient être consolidés ; un second emprunt spécial de 2,5 millions de livres sterling fut également contracté, pour « couvrir les frais nécessités par l'émission de l'emprunt de conversion et de consolidation, pour assurer la formation d'une réserve destinée à assurer le paiement immédiat du coupon et l'amortissement de la dette extérieure, ainsi que pour instituer à Londres un fonds affecté aux fluctuations du change ».

L'amortissement de ces deux emprunts était ainsi fixé: pour le premier emprunt, 81 semestres et, pour le second, 20 années (l'amortissement du premier em-

(1) Cette somme se décomposait ainsi :

Livres sterling	10.811.189
Dollars	32.137.695
Francs français	243.017.373
Lires italiennes	113.034.558
Pesetas	1.430.585
Marks	217.633.000
Couronnes tchéco-slovaques	285.000.000
Escudos	941.192
Couronnes suédoises	6.246.696
Francs belges	40.183.086

prunt ne commençait qu'à partir de la sixième année). L'intérêt de ces emprunts était de 4 %.

L'émission du second emprunt était faite au cours de 60 %. Le projet de loi de la consolidation stipule également que le paiement des intérêts et de l'amortissement de ce second emprunt jouirait d'une priorité sur tous les autres paiements.

A lire le but de cet emprunt spécial (2,5 millions de livres sterling) on pourrait croire qu'il était destiné, en dehors des frais de l'emprunt de consolidation, au paiement des coupons arriérés et aux intérêts des coupons 1922-23; or, ce paiement a été déjà prévu dans le budget 1922-23 (1). On est alors porté à penser que ce second emprunt ne comprend que le paiement des coupons du premier et les coupons et l'amortissement du second emprunt; il ne s'agit donc pas ici des intérêts de toute la dette extérieure qui ont déjà été prévus dans le budget.

Passons maintenant à l'analyse des quelques chiffres que nous empruntons à M. Tutuc (2).

Signalons d'abord que la conversion des monnaies dépréciées par rapport à la livre sterling jouissait d'une augmentation de 4 % dans le calcul de la conversion.

La conversion donc se présentait ainsi:

(1) Voir, *supra*, p. 522.

(2) TUTUC. Consolidation des Bons du Trésor à l'étranger et l'emprunt supplémentaire de 2,5 millions de livres sterling. « *Indépendance Economique* », 1922, p. 140.

	Valeur des Bons du Trésor.	Valeur en Livres sterling à la parité du change.	Valeur en Livres sterling au cours du 20 Juin (1) 1922 avec 4 % d'aug- mentation pour le change déprécié.
Livres sterling..	10.811.189	10.811.189	10.811.189
Dollars	32.137.695	6.604.540	7.304.022
Francs français	243.017.373	9.633.989	4.907.535
Lires italiennes	113.034.558	4.481.053	1.284.764
Pesetas	1.430.585	56.713	50.273
Marks	217.633.000	10.652.618	161.670
Cour. tchéco.-sl.	285.000.000	11.865.112	1.288.695
Escudos	941.192	208.827	16.314
Cour. suédoises	6.246.696	344.000	363.180
Francs belges ..	40.183.086	1.592.986	776.773
		56.251.027	26.964.514

On voit donc que ces Bons (dont la parité légale équivalait à 56,251.027 livres sterling) seront remplacés par des titres dont la valeur représentera environ 27 mil-

- (1) Les cours étaient sur la place de Londres les suivants :
 La livre sterling valait 4,40 dollars (parité légale 4,86 2/3);
 La livre sterling valait 51,50 francs français (parité légale 25,22 1/2);
 La livre sterling valait 91 1/2 lires italiennes (parité légale 25,22 1/2);
 La livre sterling valait 28,40 pesetas (parité légale 25,22 1/2);
 La livre sterling valait 1,400 marks (parité légale 20,43);
 La livre sterling valait 230 couronnes tchéco-lovaques (parité légale 24,02);
 La livre sterling valait 17,20 couronnes suédoises (parité légale 18,16);
 La livre sterling valait 53,80 francs belges (parité légale 25,22 1/2).

La conversion ne s'est pas faite sur le cours du 20 juin 1922 mais sur un cours voisin qu'on a établi en prenant la moyenne des cours de quelques jours. Nous ignorons encore ces cotes, et c'est pour cette raison que nous prenons dans les calculs ci-dessus les cotes du 20 juin.

lions de livres sterling. L'intérêt sera d'environ 540.000 livres sterling par semestre (1.080.000 livr. sterl. par année); l'amortissement commencera à partir de la sixième année (c'est-à-dire qu'il s'étendra sur une durée de 70 semestres) et se chiffrera par 719.926 livres sterling par semestre.

Pour l'emprunt spécial de 2,5 millions de livr. st., le cours d'émission étant de 60 % (1), l'intérêt de 4 % et l'amortissement de 20 années, l'intérêt réel est de 11 %. L'Etat touchera, en raison de la dépréciation du cours de l'émission, 1,5 millions de liv. st., au lieu de 2,5 millions. L'annuité sera de 185.954 liv. st. par an.

Les annuités de ces deux emprunts se chiffrent au total de :

1.080.000 livres sterling

185.954 livres sterling

1.265.954 livres sterling

Il resterait donc, après la première année, environ 250.000 liv. st.

Pour le paiement des intérêts et de l'amortissement de la dette publique consolidée à l'étranger, le gouvernement a fait voter une convention avec la Banque Nationale de Roumanie (2). Suivant cette convention, le Ministère des finances devait verser à la Banque toutes les taxes d'exportation qu'il percevrait, de façon à couvrir les intérêts et l'amortissement de la dette publique à l'étranger, augmentés de 10 %. La Banque s'engageait à se procurer avec ces versements, toutes les devises

(1) Le cours a été fixé à ce taux de façon à avoir le même intérêt que l'emprunt de consolidation (4 %) et non de 8 % comme le demandent les banquiers anglais.

(2) Convention N° 60.191 du 17 juin 1922.

nécessaires — utilisant à cet effet les lei que le gouvernement lui remettrait au cas où les devises qu'il lui a fournies ne seraient pas suffisantes — et de faire tous les paiements de l'Etat à l'étranger. Pour faciliter ces paiements, la Banque pourra employer ses disponibilités. Le Ministère des finances s'engageait, de son côté, à les couvrir avec des devises qu'il aurait acquises ultérieurement; dans ce cas, le solde créditeur devait porter un intérêt égal au taux de l'escompte officiel de la Banque Nationale diminué de 1 %. Pour l'engagement que prenait la Banque Nationale de faire les paiements à l'étranger, l'Etat lui payait 0,50 ‰ pour couvrir ses frais.

Nous devons signaler, en parlant de cette consolidation, le fait caractéristique qui semble envelopper toutes les réformes ayant trait aux finances roumaines: la passion avec laquelle quelques publicistes dénigrent ou font l'apologie d'une opération financière. Cette habitude est le plus souvent provoquée par la lutte politique mal comprise ou une ignorance coupable des questions financières. Les journaux étaient remplis de critiques adressées au Ministre des finances, bien que les auteurs de ces articles ne pouvaient comprendre ni apprécier l'importance de la consolidation des Bons du Trésor.

D'autres publications, par contre, s'efforçaient de relever et d'exagérer les mérites des promoteurs de cette consolidation.

Ce qu'il faut surtout mettre en évidence, dans une pensée tout à fait objective, c'est que la consolidation

des Bons du Trésor à l'étranger constitue le deuxième échelon (après le budget 1921-22)) de l'assainissement des finances roumaines et qu'en ce sens elle fut une bonne opération financière.

Il est évident qu'une consolidation effectuée sur plusieurs monnaies ou dans des meilleures conditions, aurait peut-être mieux valu, mais nous n'avons pas toutes les données nécessaires pour nous permettre de pareilles appréciations. Il est facile de critiquer, alors qu'on n'a pas la responsabilité de l'exécution et de la mise en pratique d'une idée. En matière financière, on ne doit jamais oublier cet à-côté et c'est une grave erreur qui fut commise par ceux qui discutèrent, avec tant de passion, la question de la consolidation.

L'opération est en voie d'exécution et les données nous manquent pour pouvoir en apprécier les résultats. La conversion suscita quelques protestations parmi les détenteurs français qui, à la place d'un Bon du Trésor de 100 francs, ne recevaient plus qu'un Bon de 2 liv. sterl. (la conversion étant faite sur le taux de 1 liv. st. = 50 fr.) alors que la parité du change leur aurait accordé un Bon de près de 4 liv. st. Considérant que le gouvernement roumain achetait ces Bons au pair, alors que le cours du marché était de 26 % de nombreux détenteurs de Bons de Trésor comprirent l'avantage que présentait cette conversion. Il est évident que les possesseurs des Bons libellés en dollars ou en livres sterling, jouissaient des conditions supérieures, mais il était trop difficile d'égaliser d'une façon absolue les avantages de cette conversion.

D'après les quelques renseignements que nous avons

pu nous procurer, l'exécution de l'opération est en bonne voie.

*
* *

Après cet exposé sur les emprunts de la période d'après-guerre, il convient de faire quelques remarques afin de dégager la politique des gouvernements roumains en matière d'emprunts.

En ce qui concerne les *emprunts à l'intérieur*, on remarque le grand secours qui fut apporté par les prêts de la Banque Nationale ou, pour mieux dire, par le fait d'avoir recouru à l'émission de papier-monnaie. Une autre partie des emprunts à l'intérieur fut effectuée par l'émission de rentes et enfin, une dernière, en Bons du Trésor offerts aux diverses banques. Par contre, c'est la présence des Bons du Trésor destinés à être souscrits par le public qui fait totalement défaut. Nous ignorons les motifs qui ont poussé le gouvernement à ne pas faire appel à ce mode d'emprunt. C'est probablement le résultat assez faible de l'émission des Bons de la Défense Nationale pendant la guerre, ainsi que la présence des deux grands emprunts consolidés pendant cette période. Malgré ces motifs qui nous semblent assez justes, nous croyons que le placement des Bons du Trésor dans le public aurait apporté un grand avantage — même si la somme réalisée aurait été minime — celui d'éviter aux gouvernements d'avoir recours aux emprunts à la Banque Nationale et en conséquence à l'émission de papier-monnaie. Nous n'oublions pas la crise monétaire que la Roumanie traversa, toutefois, il nous semble que les Bons du Trésor auraient pu avoir un succès assez appréciable,

En parlant des emprunts à l'intérieur, il convient de mentionner également que les deux emprunts consolidés peuvent être considérés comme très satisfaisants. Leur montant a été augmenté postérieurement ce qui a évité au gouvernement d'avoir recours à de nouveaux emprunts. Pourtant nous aurions préféré encore l'émission d'un emprunt consolidé aux prêts de la Banque Nationale. A notre avis, un emprunt consolidé émis en 1921 aurait eu du succès, étant donné que, d'un côté, le budget 1921-22 avait montré exactement la situation financière de la Roumanie d'après-guerre, et, d'un autre côté, en raison de l'appréhension pour l'impôt sur les bénéfices de guerre et l'impôt sur le capital. Bien des capitaux, au lieu de fuir à l'étranger, auraient rempli les caisses de l'Etat. L'avantage qu'aurait présenté le fait de renoncer à l'aide de la Banque Nationale et de commencer le remboursement d'une partie de la dette envers la Banque d'émission, nous semble trop évident pour qu'il soit nécessaire d'insister.

En ce qui concerne les *emprunt à l'extérieur*, on constate par contre, l'emploi abusif de Bons du Trésor libellés en monnaies étrangères. Il est juste de remarquer qu'on ne pouvait pas faire appel à des emprunts consolidés à l'étranger. Les Bons du Trésor libellés en monnaies étrangères furent un grand danger — nous l'avons déjà indiqué — pour le change roumain.

Le chiffre des Bons du Trésor à l'étranger nous semble assez élevé. Il nous serait assez difficile d'apprécier l'emploi qu'on en fit. Si nous nous en rapportons aux déclarations de M. le Ministre des finances de 1921-22

(1), il serait à croire que de nombreux abus ont été commis.

La politique des emprunts semble se diriger vers une meilleure voie, car on ne fait plus appel à la Banque d'émission et, d'un autre côté, on a supprimé toute émission de Bons du Trésor à l'étranger. L'équilibre du budget 1921-22, ainsi que la consolidation d'une partie des Bons du Trésor à l'étranger nous inclinent à penser que les budgets se maintiendront par leurs propres recettes et que l'époque des appels fréquents aux emprunts est terminée.

* * *

Analysons maintenant la dette publique de la Roumanie, en prenant pour base la date du 1^{er} mars 1922.
Dette de guerre et d'avant-guerre

(approximativement) (2) .. Lei	750.000.000 (3)
Pendant la neutralité (4)	1.112.652.500 (3)
Pendant la guerre (5)	1.517.200.000 (3)
Après la guerre (6)	17.859.054.475 (3)
Lei	21.238.906.975 (3)

(1) L'exposé des motifs du budget 1921-22.

(2) La dette d'avant-guerre était de 1.731.008.329 lei (voir *supra* p. 88) sur laquelle 40 millions de Bons du Trésor ont déjà été remboursés. En retranchant également la rente détenue par les Allemands (conformément au Traité de Versailles) il reste environ 750 millions, dont 250 millions à l'intérieur et 500 millions à l'étranger (Voir l'exposé des motifs du budget 1922-23, p. 33).

(3) A la parité du change, en ce qui concerne la dette extérieure.

(4) Voir *supra* p. 157.

(5) La dette contractée pendant la guerre était de 1.602.200.000 lei. On doit y retrancher 85 millions de Bons de la Défense Nationale remboursés (Voir *supra* p. 237).

(6) La dette d'après-guerre était de 18.102.279.635 lei. On doit y retrancher 243.225.160 Bons du Trésor remboursés.

Nous nous rendons compte que cette situation est assez inexacte, étant donné que nous avons considéré la dette à l'étranger à la parité du change, mais il nous a été impossible de l'examiner dans son ensemble d'une façon plus précise.

Ce que nous avons voulu mettre en évidence, par ces chiffres, c'est la dette toujours croissante de l'Etat. Si l'on considère que de 1914 à 1918, on a contracté des emprunts pour une somme de 2.714 millions de lei (à la parité du change) et que pendant la même période de 1918 à 1922 les emprunts se sont élevés à 18.102 millions de lei (à la parité du change), on remarque la grande différence entre ces deux dettes, qui ont été contractées dans le même laps de temps (quatre années environ). N'oublions pas d'ajouter que cette dette d'après-guerre contient une forte proportion de monnaies étrangères. Nous l'avons calculée à la parité du change pour la facilité des calculs, bien que le marché ait accusé des différences de cours considérables. Mais ce que nous devons avoir toujours présent à l'esprit, c'est que ces deux dettes (1914-1918 et 1918-1922) ont pour cause principale *la guerre*. Même la dette que nous avons désignée sous le nom de « *dette d'après-guerre* », n'est, au fond qu'une dette de guerre, car elle prit naissance pendant la période des hostilités. En effet, la période de guerre a été une époque pour laquelle le salut de la patrie passait avant tout; on dépensait, on gaspillait parfois, on commandait des armements, on s'endettait sans y penser, comme pris par un vertige que seule la paix fit cesser. C'est dans la période de l'après-guerre que les chiffres sont apparus

dans toute leur réalité. Ce n'est qu'après la liquidation qui, hélas! n'est pas encore achevée, que l'on pourra se rendre compte des énormes charges léguées par la période des hostilités. Ce fut le cas de la Roumanie. C'est dans l'après-guerre qu'on a continué à payer les dépenses engagées pendant les hostilités, c'est l'après-guerre qui a dû remplacer, par des ravitaillements si coûteux ce que la guerre avait consommé. Et puis, n'oublions pas non plus que cette course aux dépenses et aux emprunts devait réagir fortement sur la valeur de l'instrument monétaire, qui fut très avili par les nombreux appels qu'on fit à la Banque d'émission. L'étranger corrigea par le change, ces fréquents appels à l'émission de papier-monnaie; et la valeur de la dette prit alors des proportions considérables. Telle est l'explication véritable de cet énorme accroissement de la dette de l'après-guerre; nous considérons cette cause comme *essentielle* car nous n'ignorons pas avec quelles largesses on a souvent dépensé, même quand cela n'était pas tout à fait nécessaire.

Cette dette de la Roumanie peut se décomposer ainsi:

Dette consolidée intérieure ..	Lei	4.800.388.800	
Dette flottante intérieure		12.861.774.840	(1)
Dette consolidée à l'extérieur			
(approximativement)		500.000.000	(2)
Dette flottante extérieure		3.076.743.335	(2)
	Lei	21.238.906.975	(2)

(1) Dont 12.400 millions de lei à la Banque Nationale.

(2) A la parité du change.

Soit 17,6 milliards de lei à l'intérieur et 3,5 milliards à l'extérieur (à la parité du change).

On pourrait corriger l'erreur que nous avons faite en prenant la parité du change, en considérant cette dette extérieure de 3,5 milliards comme libellée en francs français (1) et en estimant le lei à 10 ct. (taux moyen du lei). Cette dette à l'étranger représenterait alors 35.774 millions de lei. La dette totale de la Roumanie ainsi corrigée se chiffrerait alors à 53,5 milliards de lei approximativement.

La dette extérieure représenterait alors 66 % de la dette roumaine, tandis que la dette intérieure 33 %. Les deux tiers de la dette roumaine sont donc contractés à l'extérieur. Chose plus grave encore. La presque totalité de cette dette à l'étranger était (au 1^{er} mars 1922) contractée en Bons du Trésor. Aujourd'hui, la moitié environ de cette dette flottante est en voie de consolidation, de sorte que plus de la moitié de la dette totale à l'étranger sera consolidée.

Ce chiffre de 53 milliards environ pourrait sembler une *très lourde* charge pour la Roumanie. Il est de toute évidence qu'elle pèse d'un poids assez fort sur les finances roumaines, mais pas si lourd, si on la compare aux charges des autres pays et surtout si l'on considère les nombreuses richesses de la Roumanie et la sage politique financière que le pays est en droit d'espérer. Malgré cette dette, l'avenir de la Roumanie nous apparaît sous les meilleurs auspices; le budget 1921-22 et la

(1) Nous avons choisi cette monnaie car elle tient le milieu entre les monnaies très fortes (livre sterling, dollar) et les monnaies faibles (marks, couronnes tchéco-slovaques), ainsi que par le fait que le cours du lei est donné surtout par la Bourse de Paris.

consolidation de 1922 nous semblent engager les destins de la Roumanie vers cette voie de l'avenir. C'est aux gouvernements roumains de continuer.

Pour corriger l'inconvénient de calculs de la dette extérieure à la parité du change, ainsi que pour comparer la dette de la Roumanie avec sa fortune publique, M. Titulesco, dans son exposé des motifs en 1921-22, réduit la dette totale de la Roumanie en *lei-or*. Il arrive de cette façon à établir le montant des dettes de la Roumanie à 4 milliards de lei-or, et la fortune publique de la Roumanie à 50 milliards de lei-or. Les charges de la dette représenteraient donc la douzième partie de l'avoir national de la Roumanie.

* * *

Le chiffre de 53 milliards, que nous avons donné plus haut est incomplet, car nous devons y ajouter les charges et les créances nées des Traités de paix et de la situation des divers débiteurs de la Roumanie (1).

M. Titulesco, dans son remarquable exposé du budget de 1921-22, a mis en évidence ces charges et ces créances.

Comme charges de l'Etat roumain on doit évaluer à 4 milliards de lei environ la succession de l'ancienne monarchie austro-hongroise (2), dont 2 milliards de lei

(1) De plus nous devons signaler la dette privée des commerçants roumains, envers l'étranger, dette pour laquelle nous n'avons pas les statistiques nécessaires.

(2) Voir l'article 186 du Traité de Trianon (4 juin 1920) et l'article 203 du Traité de St-Germain (10 septembre 1919). Voir aussi Dobrovici. Les clauses financières du Traité de Paix avec l'Autriche-Hongrie. « *Cronica Financiară* », octobre-novembre 1920, p. 163. Voir aussi LAPEDATU, Problèmes actuels. Voir aussi LAPEDATU, La liquidation monétaire de la Banque d'Autriche-Hongrie d'après le Traité de St-Germain, « *Annales Statistiques et Economiques* », février-mars 1920, p. 12.

environ en Bons de réquisitions. En dehors de ces charges, nous devons mentionner les dépenses qui résulteront de l'expropriation et des dommages causés aux sinistrés de guerre et pour lesquels nous n'avons pas encore des chiffres.

Par contre, la Roumanie a de nombreuses créances sur divers Etats:

a) *Créance sur la Russie* pour les fournitures de guerre, le Trésor de la Banque Nationale, les dépôts de la Caisse des Dépôts et Consignations, les dépôts particuliers, matériel de guerre, aviation, marine, etc..., dont le montant se chiffre par 15.200 millions de francs français (1).

b) *Créance sur l'ancienne monarchie austro-hongroise et sur la Banque d'Autriche* pour l'échange des couronnes, lors de l'unification monétaire: 5 milliards de lei.

c) *Créances sur l'Allemagne* pour les dommages causés par les troupes allemandes à l'Etat, aux départements et aux communes ainsi qu'aux particuliers, pour une valeur de 31 milliards de lei (2).

(1) Déduction faite des dettes de la Roumanie envers la Russie. Voir l'exposé des motifs du budget 1921-1922, p. 30-23.

(2) Cette somme est ainsi justifiée (voir l'exposé des motifs du budget 1921-22, p. 23):

1° Dommages causés aux particuliers, 8.403.289.710. Cette somme a été établie d'après les déclarations que les sinistrés de guerre ont fait conformément au décret-loi N° 3795 du 21 décembre 1918 (voir *Journal officiel* N° 221 du 23 décembre 1918).

2° Dommages causés aux départements et communes, 895.823.719.

3° Dommages causés à l'Etat, 8.723.189.568.

4° Dépenses pour la constatation des dommages, 32 millions.

5° Dommages causés aux prisonniers de guerre, 83.462.579.

6° Pensions accordées aux victimes militaires de la guerre, 9.216.663.870.

7° Dépenses pour l'assistance, 11.947.689.

8° Secours aux familles des démobilisés, 416.703.847.

Nous devons signaler que lors de la Conférence de Spa, on a attribué à la Roumanie la cote de 1 % des dépréciations dues

d) *Créances particulières de la Roumanie sur l'Allemagne.* Ce sont les droits de la Roumanie sur les 80 millions-or et les 312 millions de marks de la Banque Nationale pris par la Reichsbank; on doit y ajouter 2 milliards, constitués par les billets de la Banque Générale pendant l'occupation allemande et remboursés par l'Etat roumain (1).

e) *Les créances de l'Etat roumain sur l'Etat anglais, comme débiteur principal au nom de l'Entente.* Il s'agit dans ce chapitre, des créances dues à la Roumanie, à la suite de la destruction des stocks de pétrole et des installations pétrolifères de novembre 1916 (2). Une commission britannique a fait l'expertise en 1919-20 pour établir ces dommages. Ce droit de la Roumanie a été formellement reconnu par la Convention que le Ministre des finances roumain a signé avec le Ministre des finances anglais le 11 août 1920. Par cette convention, on a établi, en principe, que l'extinction de cette créance se ferait par voie de compensation; l'Etat roumain, à son tour, devra dédommager les personnes et les sociétés sinistrées.

*
* *

Considérant les chiffres de la dette intérieure et de la dette extérieure de la Roumanie, sa politique pour l'acquittement de ses charges nous paraît subordonnée au cours du change. Si l'on suppose que le *leu* repren-

aux alliés, cote que la Roumanie n'a pas accepté, se réservant les droits reconnus le 10 septembre 1920 par la Commission des réparations.

(1) Ces créances ne sont pas comprises dans le 1 % accordé à la Conférence de Spa.

(2) Voir *supra* p. 290.

dra — lentement, évidemment, — son cours vers la parité, l'Etat roumain devrait se hâter d'acquitter d'abord sa dette intérieure, exprimée en lei, et procéder ensuite à l'acquittement de sa dette extérieure, exprimée en monnaies étrangères. De cette façon, l'Etat acquitterait sa dette en monnaie dépréciée et sa dette extérieure en monnaie se rapprochant le plus de la parité du change. Ce serait pour l'Etat roumain un moyen de payer ses dettes d'une façon peu coûteuse.

Il ne nous semble pas que dans ce cas les créanciers de l'Etat se trouveraient lésés.

Les créanciers roumain seraient remboursés dans la monnaie qu'ils ont prêtée et de plus dans une monnaie que gagnera de plus en plus puisqu'elle doit se rapprocher de la parité du change; au fur et à mesure qu'on procédera à l'extinction de la dette envers la Banque Nationale, la valeur du leu sera poussée vers son ancienne hauteur. *Les créanciers étrangers* seraient également remboursés dans la monnaie qu'ils ont avancée; ils ne seraient lésés que dans le cas où leur monnaie se déprécierait.

Dans ces conditions — les circonstances semblent plutôt les nier — sans qu'il y ait un préjudice pour les créanciers de la Roumanie, l'Etat réaliserait un grand avantage.

Il nous semble juste de mettre en évidence que la consolidation de la dette flottante a commencé à faire la préoccupation principale des gouvernements roumains et par là se diriger vers l'assainissement de la dette publique.

CHAPITRE VI

La Banque Nationale de Roumanie pendant la période de l'après-guerre

La Banque Nationale, pivot de l'activité financière. — Rôle de la Banque Nationale sur le marché financier roumain. — Analyse des bilans de la Banque Nationale. — L'encaisse. — L'or. — Le portefeuille. — Les avances sur effets publics. — La circulation. — La couverture métallique. — L'escompte. — La question de la monnaie divisionnaire.

Nous avons vu dans les chapitres précédents l'appui financier que la Banque Nationale avait apporté, même après la guerre, aux gouvernements roumains. Les prêts accordés par la Banque d'émission s'élèvent, pour cette période, à 10.800 millions de lei.

Ces émissions continues de papier-monnaie eurent la plus fâcheuse influence et se sont traduit par une baisse très rapide du lei. Les billets, au lieu d'être garantis, comme avant la guerre, d'une couverture réelle, n'avaient plus, au contraire comme contre-partie, que les dépenses de l'Etat.

En dehors de cette première conséquence, la Banque Nationale, occupée à satisfaire les besoins constants de l'Etat, négligea de subvenir à ceux du marché. La Banque Nationale avait accordé beaucoup trop de crédits

à l'Etat pour pouvoir encore venir en aide au marché. Cette situation est devenue aujourd'hui, encore plus inquiétante, car les besoins du marché se sont multipliés et, de plus, ils sont devenus plus urgents (1). Comme nous l'avons déjà remarqué dans un chapitre précédent, l'inflation monétaire exigeait une augmentation des crédits; or, la Banque Nationale fut empêchée de subvenir à ces augmentations de crédits. De plus, les provinces réunies exigeaient, elles aussi, de nombreux crédits pour la nationalisation de leur vie économique. La Banque Nationale devait donc aider la vie économique du pays jusqu'à ce que le crédit privé se soit suffisamment développé et consolidé. C'est pour cela que M. V. Bratiano, l'actuel Ministre des finances, se propose de rembourser 600 millions de lei à la Banque Nationale (1), pour qu'elle puisse employer ces fonds — ainsi que d'autres sommes que l'Etat doit lui verser pour l'amortissement de ses dettes — pour les besoins du marché.

D'ailleurs, ces besoins présentent un caractère d'urgence tel que la Banque a déjà commencé à aider les besoins du marché par ses propres crédits. A cet effet, elle envisage l'émission d'un milliard et demi de lei (3). Il va sans dire que ces billets auront un caractère commercial et présenteront une grande différence avec les

(1) Voir V. BRATIANO, Le rôle de la Banque Nationale dans la situation actuelle et conjointement avec la politique de consolidation financière de l'Etat. « *Bulletin de l'Institution Economique Roumaine* », octobre 1922, p. 755.

(2) Avec les 20 millions de couronnes-or obtenues par suite de la liquidation de l'ancienne Banque de l'Autriche-Hongrie.

(3) Voir LAZAR ILIESCO. La chronique économique *Viata Romaneasca*, octobre 1922, p. 127.

billets émis pour les besoins de l'Etat, qui ont comme contre-partie les dépenses de l'Etat.

Etant donné que la situation financière semble s'orienter dans la bonne voie, par l'établissement d'un budget équilibré et la consolidation des Bons du Trésor à l'étranger, on peut espérer que les nouveaux crédits qui seront accordés par la Banque Nationale vont avoir une réelle importance.

« En résumé — dit M. V. Bratiano — pour soutenir la politique financière de l'Etat et pour assurer un développement économique duquel sortira la meilleure consolidation des finances publiques, la Banque Nationale doit subvenir aux suivants besoins impérieux de notre vie économique :

1° Arriver, par une activité énergique de l'organisation dans les provinces libérées, à un réseau de succursales et d'agences dans une proportion identique à celle de l'ancien royaume.

2° Stimuler et diriger, à l'aide de l'organisation actuelle et future, le renforcement du réseau privé du crédit national.

3° Aider, par la Caisse Centrale des Banques populaires et par les coopératives paysannes, le développement du crédit dans les villages et dans les villes.

4° Diriger les sommes remboursées par l'Etat, au fur et à mesure des remboursements qu'il effectuera pour le compte de sa dette flottante, aux besoins économiques du pays.

Ces besoins peuvent se diviser, pour le moment, en trois catégories :

a) Alimenter le crédit nécessaire à l'agriculture et à

la mobilisation de la récolte actuelle jusqu'à ce qu'elle soit vendue.

b) Entretenir la vie normale de l'industrie nationale.

c) Subvenir aux besoins de nationalisation de la vie économique des territoires libérés » (1).

Pour reprendre la situation de la Banque Nationale au point où nous l'avons laissée (2), signalons qu'elle a repris son siège central à Bucarest le 27 novembre 1918 (3).

Notons aussi les modifications que la Banque apporta à sa loi constitutive.

En premier lieu, il convient de mentionner la permission de compter dans son encaisse-or, jusqu'à concurrence de 400 millions, les traites sur l'étranger, en dehors de la proportion prévue par ses statuts (30 %) (4).

Signalons la permission accordée à la Banque Nationale de pouvoir compter comme encaisse-or les Bons du Trésor que l'Etat lui avait remis contre les emprunts contractés.

On voit donc que non seulement la nature des billets a été modifiée en remplaçant la garantie commerciale du billet par la garantie de l'Etat, mais que même l'encaisse-or, qui, d'après les statuts de la Banque, doit garantir l'émission des billets jusqu'à concurrence de 30 %, l'a été également. Ces deux modifications (la nature commerciale des billets et de l'encaisse-or) ont

(1) V. BRATIANO, *op. cit.*, p. 760.

(2) Voir *supra*, p. 241.

(3) Décret-loi N° 3443 du 16 novembre 1918. *Journal officiel* N° 199 du 27 novembre 1918.

(4) Convention N° 10.783 du 12 mai 1919. Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 15 février 1920, p. 13.

eu de sérieuses conséquences sur la valeur du billet. D'un côté, l'émission des billets ne correspondait plus à une nécessité du marché, d'où inflation monétaire; d'un autre, la nature de l'encaisse métallique avait été remplacé par le crédit de l'Etat et de là, elle était loin d'assurer le remboursement en or des billets émis.

Chaque transformation ci-dessus mentionnée a apporté sa part de responsabilité dans la dépréciation des billets de la Banque.

Examinons maintenant, à l'aide de quelques chiffres, les principaux postes du bilan de la Banque Nationale:

1° *Le métal or* présente de légères variations pour se stabiliser finalement au chiffre de 495 millions, auquel il s'est maintenu jusqu'en 1922 quand il augmenta de 37 millions. Cette augmentation comprend également les 20 millions de couronnes-or (25 millions de lei or) reçus par l'Etat roumain, à la suite de la liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie, or qui fut versé à la Banque Nationale, conformément aux conventions signées.

Il faut dire que sur ce chiffre de 495.458.966 lei or, 493.755.430 se répartissent comme suit (1) :

315.179.980 à Moscou (2).

80.469.650 à la Reichsbank (3).

98.105.800 à la Bank of England.

493.755.430

(1) Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 15 février 1920, p. 4. D'après le rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 17 février 1919, p. 8, le montant en or, à Moscou, était de 315.154.980 seulement.

(2) 314.817.732 en monnaies et 362.248 en lingots.

(3) En ce qui concerne ce dépôt, les pourparlers ont été déjà

L'existence de cet or à Moscou — quoiqu'on n'ait pas d'indications précises sur son compte — nous semble bien incertaine.

Pour être juste, il faudrait donc envisager ce « métal-or » de la Banque Nationale, sous la réserve de l'existence du dépôt de Moscou.

Déduction faite de l'or déposé à l'étranger (493 millions 755.430), il se trouve que la Banque Nationale de Roumanie possédait dans ses caves le 21 octobre 1922, 39.239.360 lei-or (1).

En dehors de ce métal-or, la Banque peut considérer comme encaisse les *traites-or* jusqu'à concurrence de 30 % de cette réserve métallique. Par les conventions mentionnées plus haut, la Banque Nationale avait pris la permission de compter dans son encaisse jusqu'à 400 millions de traites, en dehors de la proportion fixée par ses statuts; de plus, elle avait la permission de considérer les Bons du Trésor, émis par l'Etat, comme encaisse-or. Ces « traites-or » furent donc considérablement modifiées tant en ce qui concerne leur nature, que leur quantité. De 525 millions en 1919, ces traites-or s'élèvent à 4.626 millions. C'est donc par ces traites et ces Bons du Trésor que la Banque a pu assurer la couverture légale des billets émis fixée à 30 %. Faute d'indications précises, nous ignorons la somme des

engagés en vue de la restitution. La Banque Nationale réclame également les intérêts produits par cet or étant donné que la Reichsbank a changé la destination de cet or et qu'elle l'a employé à des buts productifs; il est juste, dit la Banque Nationale que ce produit revienne au propriétaire de l'or. Voir Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 20 février 1924, p. 6.

(1) 37.550.249 en monnaies et 1.689.111 en lingots.

traites-or et la somme des Bons du Trésor qui figurent à ce poste.

La situation du *métal-or*, des *traites-or*, et de l'*encaisse* s'établit comme suit :

	Métal-or.	Traites et Bons du Trésor-or.	Encaisse-or.
30 juin 1919 . . .	494.763.579	525.796.280	1.020.559.859
31 décembre 1919 .	495.102.685	915.763.113	1.410.865.798
30 juin 1920 . . .	495.458.929	1.124.763.113	1.620.222.042
31 décembre 1920 .	495.458.996	2.704.763.113	3.200.222.109
30 juin 1921 . . .	495.458.996	3.364.263.113	3.859.722.111
31 décembre 1921 .	495.458.996	4.086.131.113	4.581.590.109
30 juin 1922 . . .	510.300.183	4.264.289.113	4.775.033.837
21 octobre 1922 . .	532.994.790	4.626.932.234	5.159.927.024

Si l'on essaie d'examiner combien la nature de cette *encaisse-or* fut modifiée, il faut remarquer qu'au début de la période de l'après-guerre (au 31 décembre 1918, par exemple), le métal-or représentait 48 %, et les traites-or, 42 %. A la fin de la période que nous étudions (21 octobre 1922), le métal-or représente 10 % et les traites et Bons du Trésor-or, 90 %. Ces chiffres sont assez éloquentes pour que nous puissions nous rendre compte des modifications survenues dans la composition de cette encaisse métallique. N'oublions pas que plus de la moitié de ce 10 % métal-or, est d'une existence très contestée.

Le but de cette politique « des traites et Bons du Trésor-or » était de maintenir cette fiction qui permettait d'assurer que l'émission des billets était couverte par un tiers avec de l'or. On est arrivé, en effet, à assurer la couverture de 33 % de l'émission, mais quant aux moyens, ils rappellent un peu les efforts tentés pendant la guerre par la Reichsbank qui, au lieu de modifier sa loi constitutive sur le 1/3 de la couverture, préféra l'al-

térer complètement, à seule fin de conserver *sa façade* intacte.

* *

2° *Le portefeuille*. Le portefeuille présente une augmentation presque continue, qui à partir de 1921 accuse une progression très rapide. En 1922 seulement (1 janvier-21 octobre 1922) le portefeuille augmente de 1.600 millions, alors que du 30 juin 1919-31 décembre 1921 on arrive à une pareille augmentation. L'explication est donnée surtout par l'intention de la Banque de subvenir, de plus, aux besoins du marché. Dans l'appréciation de la couverture des billets il convient de tenir compte de ce fait assez important, que 3.401 millions sont garantis par des effets de commerce.

La situation du portefeuille jusqu'au 21 octobre 1921 s'établit comme suit :

30 juin 1919.. .. .	105.647.957
31 décembre 1919 .. .	158.811.902
30 juin 1920.. .. .	415.260.776
31 décembre 1920 .. .	702.483.033
30 juin 1921	550.412.557
31 décembre 1921 .. .	1.829.629.762
30 juin 1922.. .. .	2.100.268.911
21 octobre 1922 .. .	3.401.415.988

* *

3° *Les avances sur effets publics* accusent une augmentation lente, pour prendre un pas plus rapide entre le 30 juin et le 21 octobre 1922.

La situation des avances sur titres pendant la période d'après-guerre a été la suivante :

30 juin 1919	45.507.855
31 décembre 1919..	58.971.170
30 juin 1920	84.199.426
31 décembre 1920..	130.297.261
30 juin 1921	146.208.823
31 décembre 1921..	172.626.668
30 juin 1922	162.560.992
21 octobre 1922	224.381.631

* * *

4° *La circulation* augmente fortement et sans cesse accusant parfois des progressions extrêmement fortes. Ainsi, du 30 juin 1920 au 30 juin 1921, la circulation passe de 4 à 11 milliards, soit plus de 500 millions par mois. Elle est le résultat de l'unification monétaire.

Etant donné que la circulation au 31 décembre 1918 était de 2.489 millions, et qu'au 21 octobre 1922, elle s'élevait à 15.402 millions, on peut affirmer que la circulation a six fois augmenté dans la période de l'après-guerre.

La circulation se présente de la façon suivante :

30 juin 1919..	3.004.544.301
31 décembre 1919	4.215.031.872
30 juin 1920	4.802.937.127
31 décembre 1920	9.485.557.798
30 juin 1921	11.073.263.062
31 décembre 1921	14.345.155.738
30 juin 1922	15.039.375.647
21 octobre 1922	15.402.239.837

* * *

En ce qui concerne la *couverture métallique*, nous

avons déjà vu, en parlant du stock métallique, les efforts faits par la Banque Nationale pour maintenir la règle du tiers. Nous avons montré combien elle fut faussée, en réalité, et comment elle ne substituait plus que par la façade.

La couverture « *métallique* » fut la suivante, pour les dates données dans les tableaux ci-dessus (1) :

30 juin 1919..	33 %
31 décembre 1919	33 %
30 juin 1920	33 %
31 décembre 1920	33 %
30 juin 1921..	35 %
31 décembre 1921	32 %
30 juin 1922..	31 %
21 octobre 1922	33 %

* * *

En ce qui concerne le remboursement des billets, la convention du 16 octobre 1919 (2) stipule, par son article 6, le cours forcé jusqu'à ce que l'Etat se soit acquitté de ses dettes envers la Banque.

Signalons également que le taux d'escompte, qui fut toute l'année 1919 à 5 % a été porté à 6 % le 1^{er} juin 1920 où il est encore actuellement.

Les bénéfices perçus par l'Etat représentent 2.384.772 lei en 1919, 3.374.189 lei en 1920 et 4.630.127 en 1921.

Les dividendes des actionnaires furent de 235 lei en 1919, 320 lei en 1920 et 428 lei en 1921.

(1) Calculé d'une façon approximative d'après les bilans de la Banque

(2) Convention N° 85.882 du 16 octobre 1919. Rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale du 15 février 1920. p. 14.

Notons également que la Banque Nationale fut autorisée à mettre en circulation (en dehors de l'autorisation de décembre 1916) (1) 100 millions de lei en coupures de 1 leu, 25 millions lei en billets de 2 lei et 50 millions en coupures de 5 lei (2).

Le Ministère des finances fut aussi autorisé à mettre en circulation pour 15 millions de lei en monnaie de métal de 0,50 lei et 5 millions de lei à 0.25 lei (3).

* * *

Par les chiffres que nous avons donné, on peut constater le réel appui financier que la Banque Nationale a apporté aux différents gouvernements depuis la guerre.

Sur 12.913 millions lei que représente l'augmentation de la circulation pendant cette période d'après-guerre, 10.800 millions sont des prêts consentis à l'Etat.

Cette politique d'émission de papier monnaie a déprécié fortement le billet de la Banque, et le crédit commercial du billet a été remplacé par le crédit de l'Etat.

(1) Voir *supra*, p. 201.

(2) Loi du 13 août 1920. *Journal officiel* N° 105 du 13 août 1920.

(3) Loi du 9 septembre 1920. *Journal officiel* N° 125 du 9 septembre 1920.

CHAPITRE VII

La question du change

Sensibilité du mécanisme du change après la guerre. — Groupement des influences agissant sur le change d'un pays. — Succession des phénomènes dans la dépréciation du change. — Le change de la Roumanie. — La balance économique. — La valeur de la monnaie. La hausse des prix. Les finances. La confiance du public. La spéculation. — Variations du cours des devises roumaines sur le marché de Paris et de Londres. — Les troubles causés par la dépréciation du change dans la vie économique d'un pays. — Moyens d'améliorer le change. — Les moyens adoptés par la Roumanie. Centrale des devises. Fonctionnement. Résultats. — Conclusions.

Après la guerre nulle question n'a soulevé plus de discussions que le problème du change. Son mécanisme rendu sensible au point d'être influencé par le discours d'un Président de Conseil ou même par la moindre nouvelle intéressant les faits politiques ou militaires, a enveloppé les questions du change d'un voile de mystère dans lequel la spéculation a trouvé un vaste champ d'activité.

Sans entreprendre une analyse du mécanisme du

change (1), nous considérons cette question, hypersensibilisé depuis la guerre, comme le reflet de nombreux facteurs économiques, financiers, politiques et sociaux, qui interviennent avec des coefficients variés. Dès lors, tenter une analyse détaillée de ces facteurs multiples, de leur rôle et de leur influence sur le change d'un pays, nous semble assez complexe, étant donné, que ces facteurs s'unissent parfois entre eux pour créer de nouvelles causes d'influence, étant donnée également que ces facteurs agissent avec des coefficients variables dont il est fort difficile d'apprécier l'importance. Pour analyser minutieusement la question du change, il faudrait donc envisager à un moment donné, et à la fois, tous ces facteurs en pleine action, avec leur influence, leur rôle et leurs coefficients variables. Or, la chose nous semble d'autant plus délicate que les statistiques qui devraient servir de base font défaut. On étudie d'habitude la question du change au point de vue économique, financier, social ou politique, sans pouvoir jamais l'analyser sous tous ces aspects à la fois.

Étant donné l'impossibilité d'une telle analyse, nous allons grouper les influences qui agissent sur le change d'un pays en deux causes principales :

1° La balance économique générale d'un pays, c'est-à-dire le rapport entre l'offre et la demande ;

2° La valeur intrinsèque de la monnaie, valeur elle-même déterminée par le niveau général des prix de revient, la situation financière et la confiance qu'elle inspire au public. Les questions et les perspectives poli-

(1) Voir pour cette question DECAMPS. Les changes étrangers ; HILLEL. Mouvements du change et politique de stabilisation.

tiques et sociales agissent uniquement en tant qu'éléments psychologiques qui affermissent ou diminuent la confiance, c'est-à-dire le crédit d'un pays.

Rappelons maintenant le plus brièvement possible l'influence de ces causes sur le change d'un pays.

1^o En ce qui concerne « la balance économique » notons qu'elle comprend tous les éléments originaires de créances et de dettes internationales, notamment: commerce des marchandises et commerce de capitaux, frais de transports et d'assurance (dans la mesure où l'agent de transport et l'assureur sont des étrangers), les profits commerciaux, industriels et agricoles réalisés ou payés à l'étranger, voyages des nationaux à l'étranger ou des étrangers dans le pays, etc...

La place principale est tenue, — surtout quand il s'agit de la Roumanie — par la balance commerciale, c'est-à-dire par le commerce extérieur. Il consiste notamment dans un courant continu de marchandises dans lequel l'or (en temps normal) et le crédit interviennent au besoin pour assurer l'équilibre.

L'influence que peut exercer une balance économique dépend également de la circulation monétaire d'un pays. Dans le cas d'une circulation saine, la balance créditrice ou débitrice a une répercussion restreinte, étant donné que la sortie de l'or peut-être récupérée par une émission de papier-monnaie, et que l'influence exercée par l'entrée du métal jaune peut être amortie par les emplois industriels, la baisse du taux de l'es-compte, l'activité plus grande dans les affaires. La prime ou la perte du change ne varie que dans les limites du *gold point*.

Au contraire, dans le cas d'un pays à étalon monétaire déprécié la question doit être scindée. Si la balance économique est créditrice, elle contribue au relèvement du change profondément atteint par l'action fâcheuse de la circulation monétaire avariée; si la balance est débitrice, elle s'unit à la dépréciation de la monnaie pour collaborer à l'effondrement du change national. La dépréciation ne connaît plus alors de limites.

Mais, empressons-nous d'observer que si la balance économique a une influence primordiale sur le change, celui-ci de son côté exerce une action sensible, surtout sur la balance commerciale. Dans le cas d'une circulation saine cette influence aura peu d'importance, étant donné que le bénéfice que représente la prime ou la perte du change, laisse une marge trop restreinte aux importateurs ou aux exportateurs; toutefois grâce à la perte du change il sera plus facile d'exporter certaines marchandises dont le prix de revient, ne permettait pas auparavant leur envoi à l'étranger.

Dans le cas d'un pays à étalon monétaire déprécié (et à prix stabilisés), la perte du change exerce une action favorable très importante sur les envois à l'étranger, par le bénéfice qu'elle laisse aux exportateurs; par contre, cette perte du change rend très onéreuse toute importation. En conséquence, le développement de la production nationale est d'autant plus actif que la dépréciation du change exerce le rôle d'un véritable droit de douane sur les envois de l'étranger.

Ces conclusions très justes à première vue, doivent être pourtant corrigées.

Ainsi, on doit observer que la dépréciation du change est d'habitude accompagnée de la dépréciation monétaire; cette dernière ayant une forte influence sur la hausse des prix à l'intérieur, diminue la marge que la perte du change devrait produire entre les prix intérieurs et les prix extérieurs. La même hausse de prix à l'intérieur rend moins onéreuse qu'on pourrait le croire l'importation de marchandises, étant donné que la différence entre les prix intérieurs et extérieurs ramenée au cours du change n'est pas aussi grande qu'elle apparaît à première vue.

Observons également que dans le cas d'un pays à charge déprécié les exportateurs « satisfaits de prélever une partie qui résulte leur vente sur un marché extérieur, *vendent à un prix moins élevé, en bonne monnaie étrangère, qu'ils ne le feraient si leur change était au pair.* C'est d'ailleurs ce qui peut expliquer — dit M. Nogaro — que la valeur en or des exportations d'un pays à monnaie dépréciée, apparaît aujourd'hui, malgré la hausse des prix mondiaux en or, inférieure à celle d'une même quantité de marchandises avant la guerre » (1).

Quant à l'influence sur les importations, elle est d'autant plus efficace que la hausse des prix est rarement égale à la dépréciation de la monnaie à l'extérieur. « On peut dire en outre — remarque également M. Nogaro, — que le taux d'échange dans le commerce extérieur d'un pays à monnaie dépréciée, se fixe de telle manière qu'il ne lui permet pas d'acheter, par la vente

(1) NOGARO. La stabilisation des changes, p. 5.

de ses propres marchandises autant qu'il achèterait en temps normal » (1).

2° Le second groupe d'éléments qui peut influencer le change d'un pays, c'est — nous l'avons déjà dit — la valeur intrinsèque de la monnaie. La formule est très vague — nous en convenons — étant donné que la valeur d'une monnaie (monnaie-papier) dépend des éléments très nombreux et très variables dont on peut difficilement dégager l'influence.

Cette valeur est particulièrement mise en évidence par les prix. Il va sans dire que les variations de prix peuvent être non seulement la conséquence de la qualité de l'instrument monétaire, mais aussi des éléments ayant trait aux marchandises (raréfaction, abondance, spéculation). Ce n'est que le premier de ceux-ci qui nous préoccupe pour l'instant.

La dépréciation de la monnaie provient notamment de l'abondance des signes monétaires par rapport aux besoins du marché. L'or, — presque universellement adopté comme étalon monétaire — étant plus ou moins limité, ne peut pas dès lors engendrer une abondance trop gênante. Par contre, c'est l'émission de papier monnaie, qui par la facilité de confection, peut exercer une influence des plus nuisibles sur les prix et par conséquent sur la valeur de la monnaie. L'excès d'émission doit être pratiqué en régime de *cours forcé* sans le considérer toutefois comme une cause directe de la dépréciation (2). Cette exagération de l'émission a comme résultat immédiat, la rupture de l'équilibre entre

(1) NOGARO, *op. cit.*, p. 4.

(2) Voir DECAMPS, *op. cit.*, p. 113.

les besoins et l'offre de l'instrument monétaire. La monnaie devient surabondante et le surplus cherche à s'employer en achats de marchandises ou de valeurs; la conséquence c'est la hausse des prix. Il est à signaler que cette hausse, ne devient générale, qu'après une certaine période et qu'elle n'affecte pas toutes les marchandises au même degré. La Bourse est généralement la première touchée, l'action sur les prix des marchandises étant plus lointaine.

Dès que le niveau des prix s'élève, le commerce extérieur du pays en est atteint. D'abord, en ce qui concerne l'importation, signalons que par la hausse des prix à l'intérieur, les nationaux sont incités à acheter sur le marché étranger, là où des prix plus favorables leur sont offerts; le résultat est le développement des importations. Pour ce qui est de l'exportation, notons que les nationaux, trouvant des prix plus avantageux sur le marché intérieur, délaisse ses débouchés; la conséquence c'est la diminution de l'exportation.

« Bref, il se produit dans le mouvement des marchandises, des valeurs et des services — remarque M. Decamps — toute une série de modifications qui troublent l'équilibre de la balance des engagements, ajoutant au passif, enlevant à l'actif, et par là entraînant l'aggravation du change. C'est la marche normale du phénomène » (1).

Cette dénivellation des prix intérieurs et extérieurs se trouve corrigée par la baisse du change qui déprécie la monnaie à l'extérieur, de façon à rejoindre la dépré-

(1) DECAMPS. La crise des changes et le commerce extérieur. *Journal des Economistes*, mai 1921, p. 224.

ciation intérieure. A ce moment l'intérêt qu'on avait à développer les importations et à diminuer les exportations cesse, étant donné que l'écart entre les deux dépréciations monétaires (extérieure et intérieure) est absorbé par la dépréciation du change.

Alors une seconde période commence; la baisse du change devient un frein aux importations et par contre encourage les exportations. « Mais de même que le frein à l'importation ne joue pleinement qu'à partir du moment où la dépréciation intérieure a été rejointe ou dépassée par la hausse de l'agio, de même la prime à l'exportation ne joue que lorsque l'agio est supérieur à la dépréciation intérieure; alors seulement la vente au dehors procure une bénéfice plus grand que la vente sur le marché national » (1).

Dans le cas où le papier-monnaie augmente de valeur, une tendance de baisse des prix se fait voir, et la même succession des phénomènes du change se reproduit en sens inverse. Les cours de valeurs s'en ressentent les premiers; les prix de revient sont impressionnés ensuite, et l'augmentation du change se transmet enfin aux marchandises importées.

Ajoutons que l'influence de la dépréciation de la valeur monétaire sur le change ne s'exerce pas seulement par les prix mais aussi par la baisse du taux de l'intérêt qui détermine un mouvement de capitaux également défavorable au change national.

Analysons maintenant la valeur de la monnaie dans la mesure où elle dépend de la situation financière d'un pays. Rappelons d'abord que les émissions de papier-

(1) DECAMPS, *op. cit.*

monnaie depuis la guerre ont eu pour cause principale les besoins de l'Etat.

Dès lors, la garantie des billets n'a plus un équivalent commercial, mais au contraire, le crédit de l'Etat. Ce dernier ne s'appuie, il est vrai, sur les éléments patrimoniaux de son domaine (comme c'est le cas pour les particuliers) mais sur un élément plutôt normal à savoir : *l'exécution formelle de ses engagements*. Or cette exécution dépend à son tour de la situation financière du pays. En effet par l'émission considérable de Bons du Trésor émis par les Etats, ces derniers ont contracté l'engagement formel de s'en acquitter à échéance fixée. Ces Bons ont été assimilés à la monnaie nationale et dès lors tout retard dans l'acquittement des Bons a influencé la valeur de la monnaie. Ce retard a été provoqué par l'état précaire des finances du pays qui ne permettait pas, non seulement de faire face à ces paiements mais même d'équilibrer les budgets. Les possesseurs de Bons du Trésor ont préféré alors se dépouiller d'une partie de leur avoir et le vendre à perte. Leur abondance sur le marché a diminué leurs cours, ce qui a incité davantage les possesseurs à les réaliser avant qu'ils subissent une trop grande dépréciation.

C'est alors que l'élément « confiance » est intervenu pour jouer son rôle. Ce facteur psychologique, est tellement sensible, tellement impressionnable, qu'il n'est pas étonnant de voir le moindre bruit touchant les questions économiques, politiques, sociales, avoir une grande influence sur le crédit de l'Etat.

Le possesseur d'une lettre de change ne cédera plus son papier d'après sa valeur, mais d'après l'élément

moral de confiance, d'après la possibilité de paiement du pays débiteur (1). Le demandeur d'une devise sur ce pays ne l'achètera qu'avec une réduction sur le prix, de façon à couvrir le risque de non-paiement.

A ces causes que nous avons rapidement énumérées, il faut y ajouter l'influence exercée par la spéculation. Elle agit en exagérant ou en contrariant les déplacements de capitaux, les mouvements du commerce international en marchandises et en valeurs; dès lors, elle peut provoquer à certains moments une dépréciation du change par l'exagération de la demande et la réduction systématique de l'offre des effets étrangers.

L'influence de la spéculation ne devient particulièrement agissante que dans le cas d'un pays à circulation monétaire très avariée; toutefois il ne faut pas trop exagérer son rôle, étant donné que son influence est plutôt passagère.

* * *

Examinons maintenant la question du change roumain. Avec les différents facteurs d'influence que nous avons énumérés plus haut, il n'est pas étonnant de voir les devises roumaines, perdre de plus en plus de leur valeur d'avant-guerre (1).

En effet, en ce qui concerne la balance économique,

(1) Voir aussi CALINESCO, *op. cit.*

(2) Pour le change roumain voir : CALINESCO, *op. cit.*; STOICESCO, Le problème du change, « *Indépendance Economique* », avril-mai 1919, p. 1; LÉON, Le change et notre commerce extérieur, *Annales Statistiques et Economiques*, juillet-août 1919, p. 1; FURTUNA, Le problème du change, « *Democratia* », 1920, p. 8; ANGELESCO, La politique du change de la Roumanie, *Annales Statistiques et Economiques*, février-mars 1920, p. 15; ANGELESCO, La crise du change et notre politique économique, *Annales Statistiques et Economiques*, septembre-octobre 1921, p. 1; GEORGIANU, La dépréciation du leu, *Annales Statistiques et Economiques*, janvier 1922, p. 18.

on a pu constater que le principal élément, constitué par la balance commerciale, a accusé depuis la guerre, des déficits très sensibles (1). Les deux années 1919 et 1920, pour lesquelles nous avons pu nous procurer des statistiques, relèvent chacune un excédent d'importation de 3,5 milliards de lei.

Ce chiffre élevé fut la conséquence de l'épuisement économique dans lequel le pays est resté après l'occupation ennemie, ainsi que le résultat de la dure guerre qu'il avait subi.

Mais les importations, au lieu de porter sur des matériaux nécessaires à la reconstruction économique du pays et à l'accroissement de la production nationale, ont porté, au contraire, en dehors des denrées alimentaires, sur de nombreux objets de luxe qui procuraient aux commerçants, des bénéfices très élevés. La politique hésitante des gouvernements, en ce qui concerne la liberté des importations, ainsi que l'activité dépensière de la Commission de ravitaillement qu'on avait créée à Paris (décembre 1918), ont contribué largement à cet abus (2). Signalons de plus, que les produits achetés par ladite Commission, étaient vendus à l'intérieur du pays à des prix qui ont soldé cette activité commerciale de l'Etat par un gros déficit (3).

(1) Voir *supra*, p. 421.

(2) On cite que la dite Commission a acheté tout ce qu'on lui offrait et cela avec d'autant plus de facilité que le paiement se faisait en Bons du Trésor. On signale qu'elle avait même engagé des poids au Japon et des haricots en Espagne. (Voir ANGELESCO, La politique du change de la Roumanie, p. 16.)

(3) Le gouvernement au lieu de vendre ces marchandises au cours du change, sans réaliser aucun bénéfice, préféra les vendre à des cours bien inférieurs de façon à s'assurer la popularité. On a calculé, par exemple, le franc français égal au leu roumain alors que la cote de la Bourse indiquait une très forte perte pour la monnaie roumaine. (Voir ANGELESCO, La crise du change et notre politique économique, p. 8).

En dehors de l'accroissement des importations, nous devons citer également l'affaiblissement très marquée des exportations roumaines. Il fallait s'attendre à cette situation, après les réquisitions continues des armées allemandes et après le bouleversement que la guerre avait apporté dans la production roumaine. L'expropriation agraire s'y ajoute également, étant donnée que de nombreux domaines sont restés non cultivés à la suite de cette opération (1), et si l'on tient compte en outre du déficit de production qu'accuse la culture paysanne (2).

Les engagements déjà contractés qui arrivaient à échéance, les voyages des roumains à l'étranger ont contribué aussi à assurer au pays une balance économique générale déficitaire. Il est évident que cette situation a influencé, fortement dans le sens de la dépréciation du change.

Mais ce ne fut pas la seule cause. Conjointement à cette balance économique déficitaire, la dépréciation de la valeur monétaire a exercé une action puissante sur le change du pays. En effet, l'abondance des émissions avait déprécié fortement la valeur de la monnaie et avait abouti à une hausse de prix considérable. Par la succession des phénomènes que nous avons esquissés plus haut, cette hausse de prix a agi sur le change de façon à traduire par sa dépréciation la différence entre les prix intérieurs et extérieurs. Cet abus d'émission de papier-monnaie fut le résultat des nom-

(1) Voir *supra*, p. 450.

(2) Voir *supra*, p. 405.

breux emprunts d'Etat à la Banque d'émission. La dépréciation de la monnaie fut aussi influencée par les nombreux Bons du Trésor émis à l'étranger, par leur abondance sur les marchés, dès que le cours du leu indiqua de légères fluctuations vers la baisse, ainsi que la politique financière de l'Etat qui n'avait pu assurer le paiement de ces Bons à leur échéance.

La « confiance », cet élément psychologique extrêmement sensible, fut aussi défavorable au change roumain. C'est ce qui explique la différence qu'il y a entre le pouvoir d'achat de la monnaie à l'intérieur, et le pouvoir d'achat à l'extérieur, par rapport au cours du change.

La situation du pays (voisin de la République des Soviets et de la Hongrie en révolution), la politique des gouvernements roumains, les fréquents changements de cabinets qui se sont succédés au pouvoir, l'absence d'une ligne de conduite précise pour ces gouvernements, leur politique économique hésitante, toutes ces questions ont contribué à réduire la confiance du public dans les devises roumaines, ce qui eut pour conséquence de déprécier le change.

La spéculation a trouvé là un vaste champ d'activité et c'est à l'initiative de quelques banquiers puissants que sont dues probablement les fluctuations souvent incompréhensibles, accusées parfois par le leu roumain. La spéculation n'a pas été une des influences essentielles, car son action ne peut être que passagère, mais une des causes principales de ces variations éphémères pour lesquelles on ne peut donner d'explications

précises. Par ces fluctuations imprévues, d'un jour à l'autre, et par ces variations qui ne traduisent pas des faits susceptibles de modifier les cours, la spéculation a-réalisé de gros bénéfices et c'est pour cette raison qu'elle s'est efforcée de maintenir cet état de choses, source inépuisable de gros profits.

Ces observations seront rendues plus perceptibles par le tableau que nous donnons sur les cours minimum et maximum du leu à la Bourse de Paris (1).

Le change roumain sur le marché de Paris (2).

	1919	1920	1921	1922
Janvier. .	—	19 3/4—27 1/2	20 —21 3/4	8 9/16—10 1/2
Février. .	—	18 1/2—23 1/4	18 —19 1/2	8 3/4—10
Mars . .	—	20 —22 1/4	19 —19 5/8	7 5/8— 8 5/8
Avril . .	—	22 1/4—27	20 3/8—23 7/8	7 1/2— 7 5/8
Mai. . .	—	25 3/4—26 3/4	19 3/4—20 3/4	7 5/8—7 11/16
Juin. . .	—	27 1/2—29	18 3/4—19 7/8	7.25—7.50
Juillet . .	—	28 3/4—36	16 1/4—18 3/8	6.80—7.85
Août . .	35 1/2—37 1/2 (3)	29 1/4—32 1/2	15 3/4—16 3/8	9 —10.95
Septembre	34 3/4—47	28 3/4—33 1/4	12 1/4—15	8.05— 8.85
Octobre .	33 —44 3/4	25 3/4—28	9 1/8—12	7.95— 9.15
Novembre	33 1/4—36 1/4	22 1/2—25	7 1/4—10 7/8	8.85—10
Décembre	30 —34 3/4	20 —24	9 —10 3/4	8 — 8.80

On remarque la grande différence de cours subie par le change roumain dans le courant du même mois. On constate également des variations qui sont parfois inexplicables, étant donné qu'elles ne correspondent pas à des événements qui auraient pu influencer le change. C'est ici que les éléments confiance et spéculation sont intervenus pour agir sur le cours des devises roumaines.

(1) La Bourse de Paris est le principal marché où le cours du change roumain est coté.

(2) Nous donnons dans ce tableau le cours minimum et le cours maximum du mois. Les chiffres sont tirés de l'*Economiste français*.

(3) Le leu roumain fut inscrit à la cote officielle de la Bourse, le 28 août 1919.

Les fluctuations du change roumain se sont résumées ainsi (par année) :

En 1919 de 30 à 47 francs les 100 lei roumain.

En 1920 de 18 1/2 à 36 francs les 100 lei roumain.

En 1921 de 7 1/4 à 23 7/8 francs les 100 lei roumain.

En 1922 de 6,80 à 10,95 francs les 100 lei roumain.

Nous donnons également plus bas le cours du leu roumain sur le marché de Londres, afin de ne pas tenir compte des fluctuations du franc français.

Le change roumain sur le marché de Londres (1) :

	1920.	1921.	1922.
Janvier . . .		274-293	525-575
Février . . .	220-250 (2)	275-292	550-600
Mars	230-260	280-288	555-620
Avril	225-280	228-267	515-620
Mai	195-245	225-240	615-630
Juin	175-185	234-245	640-675
Juillet . . .	125-170	247-257	760-800
Août	140-160	280-300	480-630
Septembre . .	153-175	318-395	600-740
Octobre . . .	182-206	430-536	710-740
Novembre . .	218-245	785-790	700-750
Décembre . .	238-300	—	725-790

Il ressort de ce tableau, que les variations correspondent presque exactement aux fluctuations indiquées par le marché de Paris.

Ces variations se résument ainsi :

En 1920 de 125-300 lei 1 livre sterling.

En 1921 de 225-790 lei 1 livre sterling.

En 1922 de 515-800 lei 1 livre sterling.

*
* *

La dépréciation du change d'un pays apporte des

(1) Cours minimum et maximum d'après *The Economist*.

(2) Le leu roumain fut inscrit à la cote officielle le 20 février 1920.

troubles très visibles dans sa vie économique. Sans entreprendre une analyse détaillée, rappelons que cette dépréciation ayant traduit le réajustement des prix intérieurs et extérieurs n'est plus un encouragement aux exportations ni un obstacle aux importations. Il est évident que si, pendant ce réajustement, le pays a su en tirer parti, le profit reste bien acquis. Mais, après la dépréciation du change, les sacrifices seront bien grands. Les importateurs devront ainsi acquitter les achats passés antérieurement, au cours du jour où ils liquideront leurs dettes; or le change ayant rendu la dette bien plus onéreuse, l'opération d'importation, au lieu de se traduire par un bénéfice, se soldera, au contraire, par une perte nette. De même, les industries ayant pour objet la transformation des matières premières importées, seront obligées de cesser leur travail, donc de compromettre les capitaux engagés, et de provoquer le chômage des ouvriers qu'elles emploient. D'une façon générale, tout débiteur envers l'étranger voit s'accroître la charge que représentent ses engagements. Et de ce fait nous devons citer en premier lieu, l'Etat, dont les dettes auraient augmenté par suite de la dépréciation du change.

On peut donc dire que la perte au change apporte des bouleversements sérieux dans la vie économique du pays.

Nous devons signaler néanmoins, qu'elle peut présenter un avantage pour les créiteurs qui voient s'élever le montant de leurs créances, pour les agriculteurs, qui vendront leurs produits à des prix plus élevés. Mais,

empressons-nous de remarquer que ces faits dépendent du délai dans lequel le change traduira la dénivellation des prix intérieurs et extérieurs.

Pour ce qui est de la hausse du change, nous devons observer que les phénomènes se répètent en sens inverse et dès lors, il faut que le relèvement se fasse lentement, sans secousses.

Pour éviter une nouvelle crise, le pays devra utiliser les stimulants que procurent momentanément la dépréciation du change pour intensifier toutes les sources de son activité: commerce, agriculture, industrie, de façon à s'assurer au plus vite une balance économique favorable (1).

Pour mettre un terme à ces perturbations, l'Etat devra procéder à la stabilisation de son change. Si les stocks d'or qu'il possède, sont suffisants, il devra revenir à la circulation saine. Si, au contraire, la quantité de métal jaune qu'il possède ne lui permet pas cette politique, il devra procéder à la stabilisation du change de façon à éviter une nouvelle dépréciation.

Pour rappeler les moyens dont on peut faire usage pour pratiquer cette politique, nous allons prendre le cas d'un pays, suivant qu'il a ou non une circulation saine.

Dans la première hypothèse, c'est-à-dire pour un pays à circulation saine, les moyens pour corriger la dépréciation du change consistent à augmenter le taux d'es-compte ou à pratiquer une politique des devises.

(1) Voir pour détail HILLEL, *op. cit.*

Par la hausse du taux de l'escompte, le crédit étant devenu plus coûteux, réagit sur les éléments de la balance du commerce; par la politique des devises, on achètera des effets sur l'étranger aux époques où ils sont moins coûteux, pour les revendre lorsque le change national est déprécié.

Dans la seconde hypothèse, c'est-à-dire pour un pays à circulation dépréciée, il faudra faire cesser l'insécurité résultant des fluctuations du change qui nuit au commerce. Le gouvernement devra alors agir sur les causes mêmes de la dépréciation, notamment sur la balance économique et sur la valeur monétaire, dans la mesure où un gouvernement peut intervenir. Pour s'assurer une balance favorable, le pays pourra s'imposer des restrictions en ce qui concerne l'importation de certains objets de luxe, en les frappant de droits très élevés à l'entrée et en favorisant les importations qui pourront assurer un développement de la production nationale; de plus, il pourra exercer un contrôle sur l'exportation des capitaux. Quant à la valeur monétaire, l'Etat pourrait procéder à la réduction lente de la circulation. Mais la diminution de la circulation ne suffit pas; il faudrait pouvoir offrir au public en échange de la monnaie intérieure à une taux déterminé, soit de l'or, soit des traites sur l'étranger. C'est donc l'institution d'une Caisse de conversion.

Empressons-nous d'observer que le fonctionnement efficace d'une telle Caisse est conditionné à l'existence d'un stock d'or ou de lettres de change suffisantes pour couvrir les déficits, jusqu'à ce que les dettes et les créan-

ces extérieures s'équilibrent d'elles-mêmes (1) Or, la condition exigée est impossible. Ce qu'on pourrait faire, c'est utiliser des moyens permettant d'effectuer, à un taux déterminé et favorable, certains règlements comme ceux résultant des importations et pouvant servir au développement de la production nationale. Les sommes nécessaires à une telle opérations pourraient être obtenues par un emprunt à l'étranger; mais il faudrait qu'à l'échéance, la balance économique ait déjà gagné une position favorable, car si le crédit de l'étranger peut différer momentanément une situation déficitaire, il l'accentue davantage au moment de sa réglementation.

L'Etat pourra intervenir aussi sur les autres éléments qui ont une influence sur la valeur d'une monnaie. à savoir: l'assainissement de ses finances et l'exécution de ses engagements. Ce qu'il faut surtout retenir, c'est que la production et les exportations du pays assureront d'une façon vraiment efficace la stabilisation du change. Ce que nous devons observer également, c'est que les pays ayant été éprouvés par la guerre sont ceux qui ont un change déprécié, une capacité d'exportation réduite et des besoins d'importation très grands.

* * *

Analysons maintenant la façon d'agir des gouvernements roumains pour stabiliser le change.

Nous devons rappeler, d'abord, que la loi sur la Cen-

(1) NOGARO, Pouvons-nous stabiliser les changes ?

trale des devises et le contrôle des changes (1), votée pendant l'occupation du territoire par l'ennemi, fut supprimée avec toute la législation du Parlement de cette époque (2). Quelques mois plus tard, un décret-loi créa auprès de la Banque Nationale de Roumanie le « Service du contrôle des changes et des paiements à l'étranger » (3), qui n'est, au fond, que la Centrale des devises créée par la loi en question, à laquelle on avait apporté certaines modifications. Suivant ce décret-loi, les banques, les banquiers et toute personne ne pouvait effectuer d'opérations de change ou d'opérations pour lesquelles il est nécessaire d'encaisser ou de payer des sommes à l'étranger, sans l'autorisation du service de contrôle. Les sommes n'excédant pas 2.000 lei n'étaient pas soumises à ces formalités.

Le cours du change était fixé par le service du contrôle d'après les conventions avec les autres Etats, ou d'après la situation du marché financier et commercial avec les autres pays.

Le service du contrôle, suivant l'art. 6 de ce décret-loi pouvait obliger tout possesseur d'un moyen de paiement sur l'étranger à le lui céder, après l'avoir remboursé en monnaie nationale, au cours du jour. Dans ce but, tous ces possesseurs devaient informer le ser-

(1) Loi du 13 octobre 1918. Voir *supra*, p. 387.

(2) Décret-loi N° 2373 du 5 novembre 1918, *Journal officiel* N° 183 du 6 novembre 1918.

(3) Décret-loi N° 422 du 22 janvier 1919. *Journal officiel* N° 246 du 30 janvier 1919.

Ce service du contrôle du change et des paiements à l'étranger était dirigé par un Conseil financier ainsi composé : un délégué du Ministère du Commerce, le Directeur de la Dette publique, un délégué de la Banque Nationale, deux délégués des banques privées roumaines, deux délégués des Chambres de commerce.

vice du contrôle dans un délai de 20 jours, du montant de leurs disponibilités.

Citons également l'art. 8, suivant lequel personne ne pouvait contracter à l'étranger d'obligation excédant 2.000 lei sans l'autorisation du service de contrôle.

Les dispositions et surtout l'application de ce décret-loi soulevèrent quelques critiques. D'abord, il ne fait pas de doute que le cours du change s'établit d'après l'offre et la demande et que toute fixation faite par un décret officiel est loin d'avoir une influence sur le change. Ensuite, l'art. 6 constituait une véritable confiscation des devises étrangères aux mains des particuliers; or, cette façon d'utiliser le change était loin d'inciter les banques et les banquiers à se procurer des crédits à l'étranger pour se les voir confisqué ensuite.

En 1919, le gouvernement inaugura une politique suivant laquelle il vendit directement, en devises étrangères, quelques produits d'exportation et préleva une partie des devises étrangères réalisées par les exportateurs. Ces derniers recevaient en échange des lei, par la Direction générale du Commerce.

Les sommes obtenues par cette politique avaient dépassé, au début, les nécessités de paiement de l'Etat et une partie de ces devises fut alors vendue aux importateurs de marchandises de première nécessité, au cours de 1 franc français par 1,86 lei (1). Après ces opérations, le cours du change du marché s'était élevé jusqu'à ce cours officiel. Le service de contrôle le fixa alors à

(1) Décret-loi N° 2238 du 15 mai 1922. *Journal officiel* N° 33 du 16 mai 1920.

4 francs français pour 1,50 lei. Mais, empressons-nous de signaler que ce fonds de devises étrangères étant distribué à des particuliers favorisés qui n'avaient aucun rapport avec le commerce extérieur du pays, fut rapidement épuisé.

Pour fournir un fonds de couverture aux Bons du Trésor qu'on avait émis pour le ravitaillement, le gouvernement chargea alors la Direction générale du Commerce de constituer un fonds inaliénable en devises étrangères. Ce fonds devait être fourni par les devises obtenues des exportateurs et par les devises qu'on devait acheter au moment favorable avec les lei obtenus par la vente des marchandises achetées par la Commission de ravitaillement. Cette nouvelle politique fut abandonnée et en mai 1920, le décret loi sus-cité fut abrogé bien que depuis quelque temps il eût cessé d'être appliqué (1). Les monnaies et valeurs nationales restèrent prohibées à l'exportation.

* * *

De cet exposé on voit qu'en Roumanie, comme ailleurs, l'affaiblissement du change a été provoqué « par un excès dans la consommation et une insuffisance de l'effort productif, par une grande paresse financière et fiscale, compliquée d'une hypertrophie des dépenses publiques et privées; enfin, par de troubles graves de la circulation » (2).

(1) Décret-loi N° 2238 du 15 mai 1922. *Journal officiel* N° 33 du 16 mai 1922.

(2) DECAMPS, Le crédit international et la crise du change. *Journal des Economistes*, avril 1920, p. 108.

On a beau chercher des moyens pour améliorer le change; le mal réside dans le déficit de la balance économique et la dépréciation de la monnaie. C'est sur ces facteurs qu'il faut agir, pour assurer une balance économique favorable par l'intensification de la production et l'exportation; pour relever la valeur de la monnaie par la diminution de la circulation, l'assainissement des finances, l'exécution des engagements contractés; par une activité économique, politique et sociale bien définie. Les autres moyens ne sont que des palliatifs. Si ces formules sont faciles à établir théoriquement, nous convenons qu'elles sont d'une application assez difficile. C'est ici que les efforts de ceux qui ont à conduire les destins du pays doivent se concentrer pour arriver à une réalisation de ce programme.

Bien que la Roumanie semble se diriger vers une situation normale (l'équilibre budgétaire et la consolidation des Bons du Trésor l'attestent), l'époque du rétablissement de son change nous apparaît encore dans un avenir assez lointain. Non que ses richesses naturelles ne-le permettent pas, au contraire, mais parce que l'esprit de politique semble influencer encore la vie économique et financière du pays. Le jour où l'on renoncera à la politique de clientèle et où les gouvernements auront une politique d'action beaucoup plus constante, l'époque de la restauration ne sera plus aussi éloignée. Ce qu'on doit faire disparaître le plus vite possible, c'est l'écart qui existe entre le pouvoir d'achat de la monnaie à l'intérieur et son pouvoir d'achat exprimé par le cours du change à l'extérieur. C'est l'élément

confiance qui en est la cause. Il faut l'affermir, afin que la dépréciation du change traduise véritablement la dé-nivellation des prix intérieurs et extérieurs.

CHAPITRE VIII

Considérations critiques sur la politique financière de la Roumanie pendant la période de l'après-guerre

*Critiques d'ensemble. — Projets de reconstruction
financière.*

Les conséquences de la politique financière suivie avant et pendant les hostilités ont atteint leurs véritables proportions dans la période de l'après-guerre. D'un côté la dépression économique occasionnée par l'occupation allemande et par l'état de guerre, d'un autre, la politique pratiquée après les hostilités, furent loin d'assurer au pays la situation financière qu'il était en droit d'espérer. Il faut reconnaître, il est vrai, que la tâche des gouvernements d'après-guerre fut très lourde et que bien souvent les conditions générales du pays ne l'ont guère facilitée.

Mais ce qui se dégage surtout de l'activité des gouvernements d'après-guerre, c'est un certain esprit de politique qui les a conduits à chercher plutôt la popularité que la nécessité de prendre des mesures financières efficaces. C'est l'âpre désir de gouverner qui a entretenu une atmosphère de surenchère politique dont le pays devait se ressentir. L'activité économique ra-

lentie, la réforme agraire, le retard apporté dans l'application de la réforme fiscale ont trop tenu compte du suffrage des masses au lieu de poursuivre leur but économique et financier.

La politique financière de l'après-guerre pourrait se diviser en deux périodes.

La première, jusqu'en 1921, pendant laquelle la politique d'emprunts fut le principal moyen pour subvenir aux dépenses de l'Etat. On fit appel aux emprunts consolidés, aux emprunts à court terme et surtout à l'émission de papier-monnaie. Une place importante est occupée également par les Bons du Trésor libellés en monnaies étrangères et placés sur les marchés extérieurs. Le recours aux impôts fut minime et on préféra surtout se tourner vers les contributions indirectes. Les dépenses de l'Etat laissent voir des largesses qui ne s'accordent pas très bien avec la situation des finances roumaines, et les gestions financières se sont clôturées par d'énormes déficits budgétaires.

Une telle politique était-elle justifiée ? Si, après l'armistice, une telle manière d'agir pouvait se légitimer par la continuation de la guerre que la Roumanie a eu à subir, du fait du voisinage avec la Hongrie et la Russie, on éprouve quelques difficultés à concevoir qu'une telle politique ait pu continuer pendant trois années. Mais remarquons-le également, que si le recours aux emprunts peut se justifier immédiatement après la guerre, le désordre des dépenses ainsi que l'activité dépensière de la Commission de Ravitaillement envoyée à Paris, ne trouvent nulle justification,

Une seconde période commence en 1921. Les budgets sont en voie d'équilibre, les emprunts diminuent et on envisage enfin le changement du système fiscal. Certaines considérations politiques apportent un retard fâcheux à l'application du nouveau système et ce n'est qu'en 1923, c'est-à-dire cinq ans après l'armistice, qu'on se décidera à demander des efforts aux contribuables, si toutefois les mêmes considérations politiques ne s'avisent pas d'en retarder encore la mise à exécution. Par contre, on continue et on exagère même le développement des contributions indirectes. On se dirige également vers une politique d'économie qui donne le droit d'espérer que les dépenses de l'Etat seront plus organisées. La consolidation des Bons du Trésor émis à l'étranger semble, de son côté, conduire les finances roumaines à leur assainissement.

A notre avis, on se dirige lentement et avec trop d'hésitation, vers une vraie politique financière. Plus de fermeté apporterait, croyons-nous, plus de confiance.

*
* *

Il convient de citer, en exposant la politique financière de la Roumanie, les solutions qui ont été proposées pour la reconstitution de ses finances. Il faut surtout retenir le projet de M. Tasca, professeur à la Faculté de Droit de Bucarest et un autre de M. Blank, directeur de la banque Marmorosch-Blank.

Le premier envisage surtout par la réorganisation de la banque d'émission (1). M. Tasca remarque, à juste

(1) TASCA. La reconstruction économique de l'Europe. *Annales Statistiques et Economiques*, janvier-février 1922, p. 9.

titre, que la Banque Nationale de Roumanie est restée au capital de 12 millions de lei souscrit en 1880, alors que les banques commerciales sont arrivées à 150 et 160 millions. La banque d'émission devrait donc élever son capital à 200 millions, opération qui serait très justifiée lorsque l'Etat lui accorderait le privilège sur les territoires réunis. Les nouvelles actions seraient placées par plusieurs émissions espacées (durant 2 ans), de façon à donner au marché la possibilité de les souscrire. L'action de 500 lei valeur nominale serait souscrite à 5.000 lei, ce qui semble juste, étant donné que les nouveaux actionnaires vont bénéficier des avantages de l'ancienne banque et que les 500 lei souscrits à sa création représenteraient 5.000 lei. Le produit de cette émission serait donc de 2 milliards de lei sur lesquels 200 millions resteraient comme capital de la banque et le reste, soit 1.800 millions, seraient payés à l'Etat contre les nouveaux privilèges. Il est évident que ces 1.800 millions seraient déduits des 12 milliards que l'Etat doit à la Banque. En conséquence, la circulation monétaire diminuerait de 1.800 millions.

Par l'équilibre du budget, la consolidation de la dette flottante, la réorganisation mentionnée plus haut, jointe à une politique commerciale intelligente, unitaire, et constante, M. Tasca espère qu'on pourrait arriver au relèvement de la situation monétaire et financière de la Roumanie (1).

(1) Nous avons insisté spécialement sur la réorganisation de la Banque Nationale car les autres moyens d'action indiqués sont déjà connus.

M. Blank résume d'abord la dette de la Roumanie comme suit (1) :

a) Dette extérieure: 800 millions (dette d'avant-guerre); 1.600 francs-or dette contractée pendant la guerre et 1.200 millions francs-or, dette sur Bons du Trésor;

b) dette intérieure:

Lei.

12 milliards à la Banque Nationale;

15 » titres d'expropriation;

1 » réquisitions de guerre;

2 » pour les sinistrés de guerre;

1/2 » aux industries et aux banques pour
les fournitures faites à l'Etat;

4 » ancienne dette consolidée et flottante;

1/2 » commandes en cours d'exécution;

Total 35 milliards lei environ.

La reconstruction financière dépend, d'après M. Blank, de deux éléments: un élément moral, l'exécution formelle des engagements pris; un élément matériel, fourni par un emprunt.

L'emprunt proposé par l'auteur de ce projet serait de 2 1/4 milliards de francs-or, emprunt portant 8 % d'intérêt et garanti par l'exploitation en commun des terrains pétrolifères de l'Etat (environ 150.000 hectares), avec les créiteurs (la participation serait de : 45 % capital étranger, 55 % participation de l'Etat).

(1) A. BLANK. Contribution à la résolution de la crise économique.

L'emploi de cet emprunt serait le suivant:

millions
francs-or

- 300 destinés à payer 25 % des Bons du Trésor émis (1.200). Le reste de 900 porterait intérêt à 8 %.
- 216 les intérêts de 8 % ces 900 millions de Bons du Trésor pendant 3 ans.
- 150 pour les commandes du Ministère des communications et du Ministère de la guerre.
- 465 les intérêts de 8 % du nouvel emprunt proposé (2 1/4 milliards), pendant 3 ans.
- 133 destinés à être mis à la disposition des commerçants roumains débiteurs à l'étranger, au cours de 5 lei le franc français ou 15 lei le franc-or, sous le contrôle des Chambres de Commerce.
- 1.100 destinés à servir à l'Etat au rachat successif des 27 milliards de lei de la dette intérieure suivant le plan indiqué plus bas.

2.355 francs-or au total.

Le projet prévoit donc également le relèvement économique de la Roumanie étant donné qu'il accorde les sommes nécessaires à la reconstruction des chemins de fer ainsi qu'aux besoins du commerce et de l'industrie.

Ensuite, M. Blank envisage le rachat de la dette intérieure par un système extrêmement ingénieux: un emprunt qui servirait à la déflation.

A cet effet, un emprunt de 4 milliards de lei serait contracté à la Banque Nationale (par une émission de billets), emprunt qui servirait à l'achat des titres d'Etat.

Par cette émission, la crise de numéraire, qui se fait de plus en plus sentir, serait évitée, et, en outre, l'inflation des signes monétaires n'amènerait pas une nouvelle dépréciation du change, étant donné qu'elle serait équilibrée par une augmentation des devises étrangères.

En effet, la somme de 1.100 millions de francs-or est divisée en paquets de 160 millions de francs-or (correspondant à 4 milliards de lei à l'époque où écrivait l'auteur); chaque paquet serait vendu sur le marché dans un délai de 6 mois, de façon à contrebalancer l'émission des 4 milliards de lei. En résumé, d'un côté: émission de lei et achat de titres, de l'autre, augmentation des devises étrangères sur le marché. Au bout de 6 mois, les 160 millions de francs-or épuisés, on reprendrait, avec le produit de leur vente (soit 4 milliards de lei) l'achat des titres et la réalisation d'un nouveau paquet de 160 millions de francs-or; et ainsi de suite, jusqu'à l'extinction de la dette envers le public (23 milliards). Voici en chiffres, le processus de cette opération:

	Dette de la Banque Nationale en numéraire (en milliards de lei)	Dette en titres envers le public (milliards de lei)	Disponible à l'étranger (en millions de francs-or)
Commencement du premier semestre	12+4=16	23-4=19	1,100-160=940
Fin du premier semestre	12	19	940
Commencement du II ^{me} semestre . .	12+4=16	19-4=15	940-160=780
Fin du II ^{me} semestre	12	15	780
Commencement du III ^{me} semestre .	12+4=16	15-4=11	780-160=620
Fin du III ^{me} semestre	12	11	620
Commencement du IV ^{me} semestre .	12+4=16	11-4= 7	620-160=460

Fin du IV ^{me} semestre	12	7	460
Commencement du V ^{me} semestre . .	$12+4=16$	$7-4=3$	$460-160=300$
Fin du V ^{me} semestre	12	3	300
Commencement du VI ^{me} semestre .	$12+4=16$	$3-3=0$	$300-160=140$
Fin du VI ^{me} semestre	12	0	140

Ainsi donc, la dette intérieure envers le public serait complètement réduite en 3 ans; il ne resterait qu'une dette de 8 milliards envers la Banque Nationale, étant donné qu'avec les 140 millions de francs-or qui resteraient, on pourrait retirer encore environ 4 milliards de lei (12—4).

Les chiffres de ces calculs seraient même diminués, d'après M. Blank, car:

a) le rachat de la rente pour l'expropriation, réquisitions, dommages de guerre pourrait se faire à un taux inférieur au cours nominal.

b) on amortirait annuellement, par le budget 1 milliard de lei;

c) on procéderait à l'échange des billets de la Banque Nationale, opération qui produirait un bénéfice de 1 milliard de billets non présentés;

d) les 133 millions de francs-or distribués pour les besoins du commerce produiraient un bénéfice de 1 milliard de lei environ;

e) la réduction de 25 % qu'on accorderait aux paysans qui s'acquittent de leurs terres, au moment de l'impropriation, les inciterait à payer et procureraient alors des revenus à l'Etat.

M. Blank envisage également l'équilibre budgétaire résumé par les chiffres suivants :

Dépenses

9 milliards de lei le budget ordinaire (moins les dépenses du Ministère des communications).

3 milliards de lei pour la reconstruction.

1 milliard de lei pour l'amortissement de la dette intérieure.

Total 13 milliards de lei.

Revenus

7 1/2 milliards de lei par la création d'une taxe d'exportation de 1.500 lei par tonne de céréales (5 millions de tonnes).

1/4 milliard de lei par la création d'une taxe d'exportation de 3.000 lei par wagon de bois.

4 1/4 milliards de lei d'impôts indirects, monopoles, chiffre d'affaires (le budget 1922-23 en prévoit 5 1/2).

1 milliard de lei impôts directs (650 millions dans le budget 1922-23).

Total 13 milliards de lei.

D'après le projet de M. Blank, la situation de la dette au bout de 3 ans, serait la suivante :

1° La dette intérieure complètement acquittée.

2° La dette à l'extérieur réduit à :

2.250 millions de francs-or (le nouvel emprunt).

900 millions de francs-or (Bons du Trésor).

1.600 millions francs-or (dette contractée pendant la guerre).

800 millions de francs-or (dette d'avant-guerre).

3° La circulation monétaire réduite à 4-6 milliards (pour 18 millions d'habitants).

Par le fait de l'assainissement monétaire et financier le change roumain s'élèverait, de sorte que la dette à l'étranger présenterait un poids moins lourd que celui d'aujourd'hui.

Nous devons signaler que M. Blank a prévu des gages sérieux pour le nouvel emprunt. De plus, d'après l'avis des spécialistes, cet emprunt serait amorti par les revenus des exploitations pétrolifères.

Ce projet nous semble bien étudié dans tous les détails. Le moyen d'acquittement par l'inflation nous semble particulièrement ingénieux. Toutefois, nous croyons que le projet ne tient pas compte de la dépréciation du change par la hausse des prix. Or, l'émission de 4 milliards de lei apporterait un nouveau déséquilibre entre les moyens de paiement et les besoins du marché, car, à notre avis, il reste à savoir si l'on pourra vendre 1 million de francs-or par jour. Les profondes connaissances de M. Blank sur le marché roumain et étranger, nous sont une garantie assez solide, pourtant nous ne sommes pas persuadés du fonctionnement parfait de son projet.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Nous avons déjà formulé dans les « considérations critiques » des chapitres précédents (1), nos conclusions sur la politique financière de la Roumanie pendant la période de neutralité, au cours des hostilités et après la guerre; essayons maintenant, en terminant, d'en résumer les idées essentielles.

Depuis 1914 cette politique financière se caractérise par un *appel constant aux emprunts*, soit à la Banque d'émission, soit à l'intérieur ou à l'étranger. Ce fut donc la politique du moindre effet qui fut suivie depuis le début de la guerre mondiale. Nous avons suffisamment laissé voir que l'absence d'une préparation financière à la guerre ne fut que la conséquence de cette politique; nous l'avons remarqué également pendant la guerre, quand la situation générale du pays ne lui permettait pas de choisir d'autre moyen; enfin nous l'avons constaté, dans la période de l'après-guerre. C'est tout dernièrement qu'une tendance de recours aux fortunes privées, semble s'être dessinée. Avec combien de lenteur toutefois et combien d'hésitation.

Cette politique d'emprunts explique le déséquilibre qui se produisit entre l'élément public et l'élément privé des richesses nationales. Tandis que ce crédit de l'Etat

(1) Voir *supra*, p. 169, 249, 671.

a été largement employé, les fortunes privées furent dispensées de toute contribution sérieuse. Or la coûteuse période des hostilités exige au contraire, une participation importante de l'élément privé à l'acquittement des charges laissées par la guerre.

Une des principales influences qui ont déterminé les gouvernements roumains à suivre cette manière d'agir, fut, en dehors de la politique timorée, la préoccupation continue de s'assurer la sympathie et le suffrage des masses. Et c'est là un des plus grands reproches qu'on puisse leur adresser.

Une nouvelle politique financière énergique se fait jour actuellement, ayant pour but l'assainissement des finances roumaines. L'équilibre budgétaire qu'on est en train de réaliser, la consolidation des Bons du Trésor, la nouvelle réforme fiscale, nous l'attestent. C'est pourquoi la Roumanie a le droit d'espérer en un bel avenir qui lui sera assuré par ses richesses naturelles et par une nouvelle politique économique et financière.

Vu : Le Président de la Thèse,
H. TRUCHY..

Vu : Le Doyen,
H. BERTHELÉMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

Ouvrages cités	I-XV
Introduction	6

Première Partie

LA PÉRIODE DE LA NEUTRALITÉ ARMÉE

(2 août 1914-28 août 1916).

CHAPITRE I^{er}.

Situation économique de la Roumanie à la veille de la grande guerre

SECTION I^{re}.

Caractère agricole de la Roumanie. — L'influence de l'Etat de ses cultures. — Développement économique de la Roumanie. — L'agriculture. Le blé. Le maïs. Le pétrole. — Le bois. — L'industrie. — Le commerce extérieur. — La Roumanie dans le commerce international. — Le crédit. La Banque Nationale de Roumanie. Les banques populaires. Les banques commerciales. Caractéristiques des banques commerciales roumaines; leur moyen d'action. — Domination économique allemande. — La ques-

tion du change. — La fortune nationale. — Répartition des revenus	48
---	----

SECTION II.

La situation économique de la Roumanie et la législation roumaine.

La question agraire. — La question industrielle. — La question du crédit. — Examen de ces questions au point de vue de la législation roumaine , ...	52
---	----

CHAPITRE II.

Situation financière de la Roumanie à la veille de la grande guerre

SECTION I^{re}.

Les budgets de la Roumanie.

Variation des dépenses, — Variation des recettes. — Les excédents budgétaires. — Sincérité des budgets. — Crédits supplémentaires et extraor- dinaires. — Structure des budgets roumains .	66
---	----

SECTION II.

Les impôts en Roumanie.

§ 1. Les impôts directs : ..

- A. Impôts directs assimilés à l'impôt sur le reve-
nu. — Impôt foncier, impôt sur les salaires, im-
pot sur les capitaux mobiliers, impôt sur les
exploitations minières.
- B. Impôt directs non-assimilés à l'impôt sur le
revenu. — Impôt personnel, impôt des patentes,
taxe sur l'hectare de vigne.

Les dixièmes. — Les caractères des impôts directs roumains.

§ 2. Les impôts indirects :

Les impôts sur la transaction ou sur la circulation juridique. — Droits de timbre et droits d'enregistrement. — Les impôts sur les consommations. — Boissons alcooliques, sucre, pétrole.

§ 3. Les impôts directs et indirects. Critique d'ensemble 82

SECTION III.

Les emprunts en Roumanie.

Caractéristique des emprunts roumains. — Prédominance de l'émission en rentes amortissables. — Placement de la rente roumaine à l'étranger, notamment en Allemagne. — Considérations générales sur les emprunts de la Roumanie. — Dette publique de la Roumanie à la veille de grande guerre 89

CHAPITRE III.

La Roumanie pendant la " neutralité armée "

SECTION I^{re}.

Situation militaire.

L'armement. — Les travaux de défense. — La mobilisation partielle 92

SECTION II.

Situation économique.

L'exportation: Les taxes d'exportation. Commission pour la vente de l'exportation. — L'im-

portation. — La question du crédit. — Le moratorium pour l'étranger. — Le crédit à l'intérieur. — Rôle de la Banque Nationale de Roumanie. — Caisse de prêts sur gages pour l'agriculture et l'industrie. — Le moratorium à l'intérieur pour les mobilisés. — Les banques pendant la neutralité armée. — La Bourse. — Fermeture de la Bourse le 19 juillet 1914. — Réouverture en juin 1916. — Le change. — La prime de l'or 118

SECTION III.

La situation politique 120

CHAPITRE IV.

Les budgets et les impôts pendant la neutralité

SECTION I^{re}.

Les budgets.

La question de la spécialisation budgétaire en Roumanie. — Le budget 1914-15. Prolongation de ce budget. — Le budget 1916-17. Les dépenses. — Les recettes. — Considérations d'ensemble sur les budgets roumains. — Les dépenses extraordinaires. — Le crédit de guerre 135

SECTION II.

Les impôts.

La politique fiscale du gouvernement. — L'appel aux impôts indirects. — Les divers impôts et taxes institués ou augmentés pendant la guerre. — Critique de la politique fiscale du gouvernement 141

CHAPITRE V.

Les emprunts de la Roumanie pendant la neutralité

Les emprunts à l'étranger. — Les emprunts à l'intérieur. — Les emprunts à la Banque d'émission. — Conditions de ces emprunts. — Emprunt sur le marché intérieur. — L'emprunt National de 1916. — Conditions de l'emprunt. — La dette publique de la Roumanie à la veille de son entrée en guerre 157

CHAPITRE VI.

La Banque Nationale de Roumanie pendant la neutralité

Politique de la Banque Nationale de Roumanie. — Analyse des bilans de la Banque. — L'or. — Le portefeuille. — Les avances sur effets publics. — La circulation. — La couverture métallique. — L'escompte. — La question de la monnaie divisionnaire 168

CHAPITRE VII.

Considération critiques sur la politique financière pendant la période de la neutralité armée

Deuxième Partie

LA PERIODE DE GUERRE

(août 1916-novembre 1918).

CHAPITRE I^{er}.

La mobilisation financière

La déclaration de guerre et les finances privées. — Rôle de la banque d'émission et des banques de crédit. — La déclaration de guerre et les finan-

ces publiques.— Moyens employés pour couvrir les dépenses pendant la mobilisation. Trésor de guerre. Emprunt forcé. Emprunt volontaire. — Politique de mobilisation financière de la Roumanie. — Limitation des retraits de dépôts en banque. — Règlement du Trésor pendant la guerre. — Comment la Roumanie couvre ses dépenses de mobilisation 190

CHAPITRE II.

Situation militaire, économique et politique de la Roumanie pendant la guerre

SECTION I^{re}.

La situation militaire 193

SECTION II.

La situation économique.

Le « sur-recrutement » et ses conséquences. — L'agriculture, l'industrie, les prix, pendant la guerre. — Le crédit. — Les banques. — Le change 205

SECTION III.

La situation politique et sociale.

Retraite du gouvernement à Jassy. — Le Parlement à Jassy. — Les partis politiques au pouvoir pendant la guerre. — La réforme agraire. — Le suffrage universel 211

CHAPITRE III.

Pouvoirs financiers du gouvernement pour la conduite de la guerre

Nécessité du développement des pouvoirs finan-

ciers du gouvernement. — Mesures prises en Roumanie en vue de cette extension des pouvoirs. — Loi du 24 décembre 1916. — Pouvoirs du gouvernement accordés par cette loi en matière de dépenses. — Restrictions. — Pouvoirs accordés en matière de recettes. — Restrictions. — Application de la loi du 24 décembre 1916. — Budgets de la période 1916-17-18. — Recours au douzièmes provisoires 228

CHAPITRE IV.

Les emprunts de la Roumanie pendant la guerre

Emprunts à l'étranger. — Emprunts à la Banque Nationale de Roumanie. — Conditions de ces emprunts. — Les Bons du Trésor de la Défense Nationale. — Caractères généraux des emprunts. — Dette publique de la Roumanie à la fin du 1918 , ... 239

CHAPITRE V.

La Banque Nationale de Roumanie pendant la guerre

La Banque Nationale, pivot de l'action financière du gouvernement. — Analyse des bilans de la Banque Nationale. — L'encaisse. — L'or. — Le portefeuille. — Les avances sur effets publics. — La circulation. — La couverture métallique. La couverture bancaire 248

CHAPITRE VI.

Considérations critiques sur la politique financière de la Roumanie pendant la guerre.

Comment un Etat peut financer la guerre. — Re-

cours à l'émission de papier-monnaie. — L'impôt. — L'emprunt. — Conséquences économiques, politiques et sociales de leur emploi. — Proportion de l'impôt et de l'emprunt dans les charges d'une guerre. — Politique financière de la Roumanie pendant la guerre. — Conséquences	281
---	-----

CHAPITRE VII

La Roumanie sous l'occupation allemande

SECTION I^{re}.

La situation économique.

Le plan d'exploitation allemand. — Les réquisitions. — Le travail forcé. — Le pétrole. — Les exportations allemandes. — Le moratorium. — Les banques	297
--	-----

SECTION II.

La situation financière.

Les budgets. — Les impôts. — Les amendes. — Contributions de guerre imposées par les Allemands	307
--	-----

SECTION III.

La Banque Nationale de Roumanie à Bucarest.

L'administration forcée de la Banque Nationale. — Les administrateurs-séquestres. — La Caisse agricole de prêts de la Banque Nationale (Landwirtschaftliche Darlehen-Kasse). — Opérations de la L. D. K. — Liquidation de la L. D. K. — Opérations de la Banque Nationale pendant l'administration forcée	316
---	-----

SECTION IV.

*L'émission des billets de la Banque Générale
Roumaine.*

Projet de l'Allemagne en vue d'une exploitation complète de la Roumanie. — Emission des billets de la Banque Générale roumaine. — L'émission et la Convention de la Haye. — Motifs invoqués par les Allemands en ce qui concerne l'émission de billets. — Organisation de l'émission. — Succursales de la section d'émission. — Les billets émis par les Allemands. — Emploi que firent les Allemands de ces billets. — Conséquence de l'émission allemande 344

SECTION V.

Le Traité de Paix de Bucarest.

Conditions dans lesquelles fut signée la Paix de Bucarest. — Le Traité et les Conventions additionnelles. — Division du Traité.

1° — *Le Traité général.* — Démobilisation. — Cession de territoire. — La question du Danube.

2° — *Le Traité juridique et politique.* — Amnistie. — Naturalisation. — Propagande. — La question israélite. — L'union de la Bessarabie.

3° — *Les Conventions économiques.* — Mainmise sur les produits agricoles et sur l'agriculture roumaine. — Mainmise sur le pétrole. — Mainmise sur les forêts. — Mainmise sur l'industrie et sur le commerce. — Conventions des transports.

4° — *Les clauses financières.* — Les indemnités. — Bons de réquisition. — Billets de la Banque Générale.

L'accord financier et la réglementation du change. — Contrôle de la Banque Nationale. — Règle-

ment des paiements. — Règlementation du change.	
La Centrale des devises	389

SECTION VI.

<i>Considérations critiques sur l'occupation allemande en Roumanie</i>	391
--	-----

Troisième Partie

LA PÉRIODE D'APRÈS-GUERRE

(Novembre 1918 — Novembre 1922)

CHAPITRE PREMIER.

La Roumanie d'après-guerre

Charges laissées par la guerre et besoins financiers , , , , ...	401
--	-----

SECTION I^{re}.

La situation économique.

La Roumanie d'après-guerre et les problèmes soulevés au point de vue économique. — L'agriculture. Production. Capacité d'exportation. — Le pétrole. — Le charbon. — L'industrie. — La crise des transports. — Le commerce extérieur. La politique d'exportation et d'importation des gouvernements roumains. — Les banques. Caractéristique de l'activité bancaire pendant la période de l'après-guerre. — La hausse des prix. — Nationalisation de la vie économique de la Roumanie. — La fortune publique	442
---	-----

SECTION II.

La situation sociale.

Le déplacement survenu dans la répartition des

fortunes par suite de la guerre. — La question agraire. L'expropriation de la grande propriété et la répartition aux paysans. Décrets-loi du décembre 1918. Loi de juillet 1921. — La réforme agraire en Transylvanie, en Bukovine et en Bessarabie. — Considérations critiques. — La question industrielle. Lois des contrats de travail . 459

SECTION III.

La situation politique.

La politique extérieure. — La politique intérieure. — Les nouveaux partis politiques. — Caractéristiques essentielles de la vie politique en Roumanie , , , ... 465

CHAPITRE II.

La question monétaire

L'inflation monétaire. Conséquences. — La crise monétaire de 1920. Causes et conséquences. — L'unification monétaire de la Roumanie. — Estampillage des billets. — Le retrait des couronnes, roubles et billets émis par la Banque Générale roumaine. Technique de l'opération. Résultats. — La circulation monétaire en Roumanie Conséquences. Conclusions 490

CHAPITRE III.

La question budgétaire

Caractéristiques des budgets d'après-guerre. — Les budget 1918-19-20. Résultats. — Le budget 1920-21. Evaluations. Résultats. — Budget 1921-22. Le budget ordinaire. Le budget extraordinaire. Analyse de ces budgets. Résultats. — Budget 1922-23.

Politique budgétaire de l'après-guerre. Considérations critiques , . . .	526
--	-----

CHAPITRE IV.

La question fiscale

Caractéristiques de la question fiscale de l'après-guerre. — Les impôts dans les provinces réunies. — Transylvanie. — Bukovine. — Bessarabie. — La nécessité de l'union fiscale. — L'augmentation du taux des impôts directs en 1920. Le projet de réforme fiscale d'initiative parlementaire (décembre 1920). — La réforme fiscale de M. le Ministre des finances Titulesco, en août 1921. La réforme des contributions directes. — Impôts cédulaires. Impôt sur le revenu global. — Les idées directrices de la réforme des contributions directes à travers l'évaluation des revenus, la discrimination, la progressivité et la personnalité de l'impôt. Les critiques soulevées par la réforme des contributions directes. — L'impôt sur le luxe et le chiffre d'affaires. — Technique de l'impôt. — Considérations critiques. — L'impôt sur le capital et sur les bénéfices de guerre. — Technique des impôts. — Considérations critiques. — Considérations générales sur la réforme fiscale de M. Titulesco. — La suppression de l'application de la réforme fiscale. — Projet de réforme fiscale de M. le Ministre des finances M. V. Bratiano (décembre 1922). — Technique de la réforme. — Considérations critiques. — Politique fiscale de la période d'après-guerre	596
--	-----

CHAPITRE V.

Les emprunts et la dette publique

Les emprunts faisant appel à l'épargne roumaine. — Emprunts consolidés. L'emprunt de l' « Union » de 1919. L'emprunt de la « Paix et de la Reconstruction » de 1920. — Les Bons du Trésor émis à l'intérieur. — Les emprunts à la Banque Nationale de Roumanie. — Conditions des emprunts contractés. — Les emprunts à l'étranger. — Les Bons du Trésor. Conditions de l'émission. — L'emploi des emprunts. — Conséquences de ces emprunts. — La dette publique contractée pendant la période de l'après-guerre. — La conversion de 1922. — Technique de la conversion. — Considérations critiques. — Politique des emprunts dans la période de l'après-guerre. — La dette publique de la Roumanie. — Créances de la Roumanie. — Considérations critiques , , ... 633

CHAPITRE VI.

La Banque Nationale de Roumanie pendant la période de l'après-guerre

La Banque Nationale, pivot de l'activité financière. — Rôle de la Banque Nationale sur le marché financier roumain. — Analyse des bilans de la Banque Nationale. — L'encaisse-or. — Le portefeuille. — Les avances sur effets publics. La circulation. — La couverture métallique. — L'escompte. — La question de la monnaie divisionnaire , ... 645

CHAPITRE VII

La question du change

Sensibilité du mécanisme du change après la guerre. — Groupement des influences agissant sur le change d'un pays. — Succession des phénomènes dans la dépréciation du change. — Le change de la Roumanie. — La balance économique. — La valeur de la monnaie. La hausse des prix. Les finances. La confiance du public. La spéculation. — Variations du cours des devises roumaines sur les marchés de Paris et de Londres. — Les troubles causés par la dépréciation du change dans la vie économique d'un pays. — Moyens d'améliorer le change. — Les moyens adoptés par la Roumanie. Centrale des Devises. Fonctionnement. Résultats. — Conclusions . . 670

CHAPITRE VIII

Considérations critiques sur la politique financière de la Roumanie dans la période de l'après-guerre

Critiques d'ensemble. — Projets de reconstruction financière 680

CONCLUSION GENERALE . . . 682

Table des matières.

ERRATA

- P. 3 ligne 2 *au lieu de* : moment *lire* : moments.
- P. 6 ligne 12 *au lieu de* : à à suite de certianes *lire* : à la suite de certains...
- P. 15 ligne 19 *au lieu de* : 8 % *lire* : 80 %.
- P. 35 ligne 15 *au lieu de* : parmi ces banques *lire* : Parmi les banques...
- P. 35 ligne 24 *au lieu de* : les banques dépassant un capital de 5 millions *lire* : les banques avec un capital de 5 millions au moins...
- P. 71 ligne 7 *au lieu de* : sont tés de cet impôt *lire* : sont exemptés de cet impôt.
- P. 77 ligne 9 *au lieu de* : de la situation de fortune *lire* : de la situation de fortune et de ses charges ; b) le régime des signes extérieurs domine trois des impôts directs ; c) enfin la proportionnalité...
- P. 101 ligne 26 *au lieu de* : et le paiement n'intervient *lire* : et le paiement en espèces n'intervient...
- P. 102 ligne 24 *au lieu de* : Le courant continu des changes *lire* : Le courant continu des échanges.
- P. 107 ligne 3 *au lieu de* : à la banque d'émission *lire* : à l'Institut d'émission...
- P. 109 ligne 24 *au lieu de* : (environ 4 mil.) *lire* : (environ 4 millions) qui furent encore recouverts par les crédits extraordinaires.
- P. 149 ligne 7 *au lieu de* : 1,50 % *lire* : 1,40 %.
- P. 159 ligne 12 *au lieu de* : des besoins du com *lire* : des besoins du commerce et de l'industrie, ensuite les besoins de l'Etat.
- P. 159 ligne 13 a supprimer.
- P. 167 ligne 2 *au lieu de* : bénéficiaient *lire* : bénéficiant.
- P. 167 note 4 *au lieu de* : 8 août 1916. *lire* : 8 août 1916 et...
- P. 169 note 1 *au lieu de* : chapitre III *lire* : chapitre VI...

- P. 175 ligne 12 *au lieu de* : obstacle courant *lire* : obstacle au courant...
- P. 185 ligne 17 *au lieu de* : par l'Etat, les détenteurs *lire* : par l'Etat, ainsi que les détenteurs.
- P. 186 ligne 8 *au lieu de* : d'encaissée *lire* : d'encaisser...
- P. 186 ligne 14 *au lieu de* : étapes d'armées, devaient *lire* : étapes d'armées, corps d'armées, divisions. Les Caisses d'étapes d'armées devaient...
- P. 187 ligne 3 *au lieu de* : crédit *lire* : décret.
- P. 189 ligne 9 *au lieu de* : l'article 2 *lire* : l'article 11...
- P. 189 ligne 16 *au lieu de* : l'article de la loi *lire* : l'article 14 de la loi...
- P. 208 ligne 22 *au lieu de* : L'expropriation de 1864 (2) avait au point de vue *lire* : 1° L'expropriation de la grande propriété et le partage...
- P. 209 ligne 1 *au lieu de* : ritable ; *lire* : véritable...
- P. 211 ligne 1 *au lieu de* : tares, *lire* : hectares...
- P. 219 ligne 26 *au lieu de* : permettant *lire* : permettant...
- P. 222 ligne 26 *au lieu de* : ventes *lire* : rentes...
- P. 244 ligne 6 *au lieu de* : Le 30 juin 53.755.950 *lire* : Le 30 juin elle excédait cette proportion réglementaire avec 53.755.950.
- P. 245 ligne 1 *au lieu de* : sur emets publics *lire* : sur effets publics.
- P. 254 ligne 2 *au lieu de* : par apport *lire* : par rapport...
- P. 259 1 à supprimer.
- P. 262 ligne 16 *au lieu de* : il sera défavorable *lire* : il sera ensuite favorable...
- P. 262 ligne 17 *au lieu de* : devront régler *lire* : devront alors régler.
- P. 264 ligne 16 *au lieu de* : formulé *lire* : formulées...
- P. 267 ligne 24 *au lieu de* : souscripteurs *lire* : souscription...
- P. 271 ligne 8 *au lieu de* : restisées *lire* : réalisées...
- P. 271 ligne 16 *au lieu de* : pour éaliser *lire* : pour réaliser...
- P. 295 ligne 20 *au lieu de* : novembre 1»18 *lire* : novembre 1918...

ANNEXE

La Banque Nationale de Roumanie pendant la période de l'après-guerre

La Banque Nationale, pivot de l'activité financière. — Rôle de la Banque Nationale sur le marché financier roumain. — Analyse des bilans de la Banque Nationale. — L'encaisse. — L'or. — Le portefeuille. — Les avances sur effets publics. — La circulation. — La couverture métallique. — L'escompte. — La question de la monnaie divisionnaire.

Nous avons vu dans les chapitres précédents l'appui financier que la Banque Nationale avait apporté, même après la guerre, aux gouvernements roumains. Les prêts accordés par la Banque d'émission s'élèvent, pour cette période, à 10.800 millions de lei.

Ces émissions continues de papier-monnaie eurent la plus fâcheuse influence et se sont traduit par une baisse très rapide du leu. Les billets, au lieu d'être garantis, comme avant la guerre, d'une couverture réelle, n'avaient plus, au contraire comme contre-partie, que les dépenses de l'Etat.

